

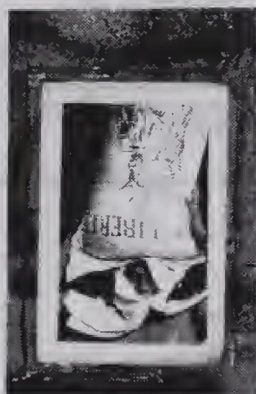
APERTURA COMERCIAL EN CENTROAMERICA: NUEVOS RETOS PARA LA AGRICULTURA

editores
HELMUT NUHN
ANDREAS STAMM

APERTURA COMERCIAL EN CENTROAMERICA: NUEVOS RETOS PARA LA AGRICULTURA

Colección ANALISIS

APERTURA COMERCIAL EN CENTROAMERICA: NUEVOS RETOS PARA LA AGRICULTURA



editores
HELMUT NUHN
ANDREAS STAMM

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG



PORTADA: Carlos Aguilar Quirós
CORRECCION: Guillermo Meléndez
COMPOSICION TIPOGRAFICA: Lucía Picado Gamboa

382.6
A641a Apertura comercial en Centroamérica:
nuevos retos para la agricultura
Eds. Helmut Nuhn y Andreas Stamm.
—1a ed.— San José, C. R.: DEI, 1996.
300 págs.; 21 cm. —(Colección análisis)
ISBN 9977-83-092-4

1. América Central - Condiciones económicas.
2. Desarrollo económico - América Central.
3. Agricultura - Aspectos económicos - América Central
I. Título.

Hecho el depósito de ley

ISBN 9977-83-092-4

Impreso en Costa Rica • Printed in Costa Rica

PARA PEDIDOS O INFORMACION DIRIGIRSE A:

EDITORIAL DEI
Departamento Ecuménico de Investigaciones
Apartado Postal 390-2070
SABANILLA
SAN JOSE—COSTA RICA
Teléfonos 253-0229 • 253-9124
Fax (506) 253-1541

Contenido

Introducción

La apertura comercial y la desregulación en los países centroamericanos, así como los efectos que tienen estas medidas en los principales sectores económicos, han constituido el tema de un proyecto de investigación realizado en el Instituto Geográfico de la Universidad de Marburg, Alemania, el cual contó con el financiamiento de la Fundación Volkswagen y fue ejecutado entre 1992 y 1995. El grupo de trabajo fue integrado por investigadores de esta universidad, en especial por Tilman Altenburg, Liliana Morera, Helmut Nuhn y Andreas Stamm, y contó con la colaboración de especialistas de Costa Rica y Honduras, los dos países hacia cuya realidad fue enfocado el trabajo empírico. La primera parte de los resultados sobre los nuevos retos para la industria fue publicada a mediados de este año, también por la editorial del DEI (Tilman Altenburg y Helmut Nuhn (eds.): *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la industria*. San José, DEI, 1995). Corresponde ahora la presentación de la segunda parte, que trae a la discusión los análisis realizados acerca de las transformaciones y los ajustes en el sector agrario.

La literatura que trata el presente y el futuro del sector agrícola bajo las nuevas condiciones ha crecido de manera considerable en los últimos años. Trabajos valiosos, constituyen pilares importantes de los capítulos presentados a continuación. Así por ejemplo se pueden citar, entre otros, los estudios del Instituto Interamericano

de Ciencias Agrícolas (IICA) sobre los procesos de modernización de la agricultura, y del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) sobre los efectos del ajuste estructural en los ingresos y el empleo agrícola. Sin embargo, también se encuentra literatura que por carecer de una base sólida fundamentada en análisis empíricos, llega a conclusiones simplificadas sobre procesos sumamente complejos y dinámicos. Esto refleja al mismo tiempo la existencia de una discusión, a veces muy polarizada, entre los que, por un lado, ven a las medidas de apertura comercial y desregulación como precondición para un crecimiento sostenido del sector agrario, con una consecuente disminución de los problemas fiscales; y los que, por otro lado, combaten el proyecto neoliberal por considerar que el mismo puede atentar contra la sobrevivencia del campesinado, la base cultural de las sociedades centroamericanas y los recursos naturales de la región.

Aunque por la magnitud de los problemas relacionados con el proceso de transición esta polarización ideológica podría ser entendible, aquí se mantiene que ella constituye un obstáculo en la búsqueda de un mejor entendimiento de lo que el cambio significa, y del desarrollo de propuestas concretas que señalen un camino más justo y sostenible. Así por ejemplo, resulta extraño ver que las ciencias y las posiciones ideológicas más vinculadas a aspectos de la justicia social están prácticamente ausentes cuando se trata de analizar las desigualdades e injusticias relacionadas con la regulación y el intervencionismo estatal del modelo de desarrollo aplicado en las décadas anteriores a la crisis de los años ochenta. Casi nunca se encuentran, o son muy escasos, estudios en los que cientistas sociales de la región analicen, por ejemplo, formas adecuadas de hacerle llegar al pequeño productor los beneficios relacionados con las nuevas opciones de mercado en el marco de las exportaciones no-tradicionales. En vista de este vacío en la diversidad de análisis que hasta ahora se han realizado, es que el presente libro intenta reunir informaciones empíricas tanto para mejorar los conocimientos sobre el cambio en el modelo de desarrollo en Centroamérica, como para aportar a la búsqueda de caminos más prometedores para la población rural de la región.

El primer capítulo de *Stamm* discute, tomando como ejemplo el caso de Costa Rica, si el cambio en el modelo de desarrollo en Centroamérica tiene el potencial para aumentar la participación del sector agrícola y de las zonas rurales en los beneficios del crecimiento económico. Analiza los defectos del modelo de industrialización que se siguió en la región, los cuales impidieron un cambio estructural coherente y llevaron a la discriminación y marginación del sector agrario, a la vez que concentraron el crecimiento en las zonas urbanas. En la segunda parte, el capítulo presenta datos y análisis para contestar la pregunta de si mediante

la eliminación del sesgo anti-agrícola en el modelo de desarrollo se le ha dado un impulso significativo al sector primario. Finalmente, discute posibles medidas para incrementar la equidad y el beneficio socio-económico del nuevo modelo de desarrollo.

Un área de discusión muy polémica es el futuro del sistema institucional relacionado con las actividades agropecuarias en Centroamérica. Si bien parece obvio que principalmente por razones de viabilidad económica y eficiencia las instituciones formadas en el pasado sin un planteamiento claro de sus funciones requieren de transformaciones drásticas, la pura eliminación de agencias públicas no garantizaría que sus funciones sean sustituidas por agentes de la sociedad civil, lo cual a su vez podría conducir a un modelo de desarrollo excluyente, debido a la débil posición socio-económica del segmento mayoritario del sector agrario. Dos capítulos tienen como meta aportar a la búsqueda de un sistema institucional más funcional y adecuado en el marco de la realidad agraria centroamericana.

El primer artículo de *Morera* analiza dos modelos institucionales en Costa Rica y Honduras, nacidos en el pasado: las instituciones para regular el mercado de granos básicos y las relacionadas con el café. Esta última forma se analiza con el fin de ubicar organismos de regulación institucional adecuados para una mayor participación de los sectores involucrados, siguiendo un esquema menos vertical y parternalista que el anterior. Con base en la situación de las exportaciones de raíces y tubérculos de Costa Rica, discute si una institución sectorial similar podría aportar a un desarrollo más equilibrado y justo, llenando las lagunas y solucionando las deficiencias detectadas. Un elemento importante del sistema institucional son las instituciones dedicadas a la capacitación de los actores económicos. El capítulo de *Cascante* examina si el sistema de capacitación agrícola costarricense se encuentra preparado para enfrentar los nuevos retos establecidos por la apertura comercial, enfocando principalmente los colegios agropecuarios.

En las discusiones acerca de la integración de Centroamérica en el mercado mundial, se detectó que es poca la atención que recibe la base empresarial de los procesos de crecimiento e innovación en los países de la región. *Stamm* compara, con base en marcadas diferencias detectadas en la estructura empresarial de las agroexportaciones no-tradicionales de Costa Rica y Honduras, la base histórica y actual de ambos países para generar innovaciones, fundamentando este análisis con una hipótesis basada en la teoría de la innovación de Schumpeter. *Trivelato,* en un estudio micro-regional y cualitativo, describe cómo una innovación introducida por un empresario migrante ha cambiado las condiciones de producción y de vida en el distrito de La Tigra

en Costa Rica. Sin embargo, el auge en las exportaciones no-tradicionales en Centroamérica no se puede entender apenas como la respuesta del sector privado a la eliminación de las distorsiones en los precios. Más bien el Estado ha influido en ese proceso en forma muy directa, en particular por medio de diferentes regímenes de subsidios. *Stanley* analiza los efectos de la producción de camarón cultivado en Honduras, y el papel que han jugado los incentivos otorgados para promocionar este cultivo.

Un tipo de empresa que podría ampliar considerablemente los beneficios socio-económicos de las nuevas opciones de mercado, son las cooperativas y/o empresas asociativas. No obstante, las experiencias reales muestran resultados no muy prometedores; los fracasos o la desintegración de organizaciones dedicadas a la exportación, son demasiado frecuentes. El segundo capítulo de *Morera* analiza tres casos de organizaciones costarricenses envueltas en exportaciones no-tradicionales, buscando los aspectos principales que deciden sobre el éxito o fracaso de este tipo de empresa.

Siguen dos contribuciones que permiten un balance preliminar del ajuste estructural en el sector agropecuario de Centroamérica, que hacen énfasis en diferentes segmentos del sector agrario. En el capítulo de *Weller* se examinan los efectos de las medidas macroeconómicas de principios de los noventa en el empleo y los ingresos agropecuarios en Costa Rica y Honduras, enfocando principalmente la contribución de las exportaciones no-tradicionales. *Tablada* analiza las múltiples formas en que las medidas macroeconómicas influyen sobre el nivel del ingreso real de los pequeños productores dedicados a cultivar granos básicos en Honduras.

En los últimos años se intensificó la discusión acerca del futuro de la integración centroamericana bajo las condiciones de un nuevo modelo de desarrollo, perfilándose una etapa de competencia intensificada entre las economías de la región. *Fernández* estudia las opciones y los riesgos relacionados con este proceso para diferentes productos agropecuarios. Por último, y no menos importante, se presenta el tema de la infraestructura de transporte, examinado en estrecha relación tanto con los intentos de lograr una nueva integración centroamericana, como con la competitividad de la región en el mercado mundial. *Nuhn* analiza la situación actual en los países centroamericanos y presenta los planes futuros elaborados para eliminar posibles cuellos de botella.

La realización de los estudios no hubiera sido posible sin el apoyo de un gran número de instituciones y personas. En primer lugar queremos agradecer a la Fundación Volkswagen de Alemania por el financiamiento generoso para llevar a cabo el proyecto de investigación. Queremos mencionar además a los representantes

de la Fundación Friedrich Ebert en Honduras y Costa Rica, por su aporte organizativo y financiero. La oficina de la FES en Honduras nos hizo posible realizar, en conjunto con el Postgrado Centroamericano en Planificación del Desarrollo (POSCAE) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, un seminario para presentar y discutir resultados preliminares de este proyecto en Tegucigalpa durante el mes de febrero de 1994, y también hizo posible la publicación de este libro gracias a un importante aporte financiero.

Esperamos que los capítulos presentados contribuyan tanto al enriquecimiento de la discusión académica sobre los cambios en el sector agrario, como al debate político, y que de esta manera se constituyan en un aporte en la búsqueda de un modelo incluyente, social y democrático para el sector agrícola en la región centroaméricana.

H. Nuhn-A. Stamm

Capítulo I

¿Una nueva dinámica para las zonas rurales? Relaciones intersectoriales y efectos territoriales del cambio en el modelo de desarrollo de Costa Rica

Andreas Stamm

1. Introducción

El ajuste estructural en los países centroamericanos demarcó el fin de un proceso de desarrollo con amplia intervención estatal, destinado principalmente a lograr el crecimiento rápido del sector industrial. Los años ochenta y el principio de los noventa fueron marcados por un debate a veces muy polémico sobre la apertura comercial y el retiro de las instituciones públicas de las actividades económicas. En el marco de esta discusión, a menudo muy agitada,

y bajo la incertidumbre acerca del futuro, se quedó corto el análisis de los efectos del antiguo modelo de desarrollo sobre la situación de los diferentes actores económicos y grupos sociales de la región. Para entender las consecuencias que han tenido las medidas macroeconómicas tomadas a partir de la década de los ochenta, un análisis que incluya estas variables parece indispensable.

En el presente capítulo se sostiene la posición de que la política económica perseguida a lo largo de varias décadas de la época de post-guerra ha tenido un impacto en las relaciones intersectoriales, un impacto que fue negativo para el sector agrícola, lo que también influyó en el desarrollo territorial de los países concentrando los beneficios del crecimiento económico en las zonas centrales y urbanizadas, y marginando a las zonas rurales. En la primera parte del capítulo se presentarán algunos argumentos y datos claves al respecto, tomando el caso de Costa Rica como ejemplo.

Si el modelo de industrialización y de desarrollo hacia adentro estaba relacionado con un sesgo anti-agrícola y con la marginación de las zonas rurales, la apertura comercial y el cambio en las reglas del juego para los distintos actores económicos podrían variar el rumbo de las relaciones intersectoriales y del desarrollo espacial en los países centroamericanos. Siguiendo el pensamiento clásico-neoclásico, la desregulación de las relaciones económicas llevaría a una revaloración de la agricultura por el hecho de que es éste el sector que representa de forma especial las ventajas absolutas y comparativas de la región tropical en el intercambio con los países industrializados del Norte. En la segunda parte del trabajo se reunirán datos secundarios y resultados de investigaciones de campo efectuadas en Costa Rica, que sirven para evaluar si y en qué medida se puede registrar un nuevo impulso para el desarrollo de las zonas rurales y del sector agrícola, unos diez años después del inicio de las primeras medidas de ajuste estructural en el sector agrícola.

2. Desarrollo desigual: el enfoque espacial

Entre los problemas relacionados con el crecimiento económico en Centroamérica en las últimas décadas, el desarrollo desigual entre las diferentes regiones y zonas de los países es uno de los más críticos. En todos los países del istmo se puede observar una dicotomía pronunciada entre las áreas urbanas que concentran la mayor parte de los medios de producción, los puestos de empleo, las instituciones privadas y públicas, por un lado, y las áreas rurales que permiten un acceso muy limitado a fuentes de ingresos

y servicios sociales o culturales, por otro lado. La brecha en los niveles de ingreso entre las zonas urbanizadas y el campo es marcada (Brugger 1982: 158), y a pesar de que la pobreza es un fenómeno generalizado en toda la región, la pobreza *absoluta* es un problema sobre todo de las zonas rurales (Menjívar-Trejos 1990). Finalmente, la misma distribución desigual de la población y los flujos migratorios del campo a la ciudad evidencian que las zonas rurales padecen de acentuadas deficiencias en su capacidad de ofrecerle a la población una vida digna y la esperanza de un mejor futuro (Leonard 1987: 199, Portes-Lungo 1992: 47).

La distribución espacial de la riqueza de las naciones en muchos casos está íntimamente relacionada con procesos históricos de colonización y con las relaciones de poder entre diferentes territorios. Sin embargo, la *creciente* brecha entre las zonas urbanas y rurales de Centroamérica en los últimos decenios no se puede explicar si no se toma en cuenta el empeoramiento en las relaciones intersectoriales entre la agricultura y la industria a lo largo del modelo industrializador.

3. Relaciones intersectoriales en un modelo de industrialización coherente: algunas consideraciones previas

Un proceso de industrialización no necesariamente tiene que marginar ni al sector agrario ni a las zonas rurales; más bien, entre un sector industrial creciente y la agricultura puede haber relaciones beneficiosas para ambos lados, como lo demuestra por ejemplo la experiencia histórica del proceso de industrialización en Europa (ver el gráfico No. 1).

—Un sector industrial en crecimiento demanda en cada ciclo productivo más personal, lo que permite la migración de mano de obra del sector agrícola y su integración productiva en el sector secundario.

—Esto, a la vez, lleva a la reducción del subempleo en aquellas áreas rurales donde las parcelas trabajadas son demasiado pequeñas en relación con la mano de obra disponible, y permite así un aumento en la productividad y el ingreso per cápita en la agricultura.

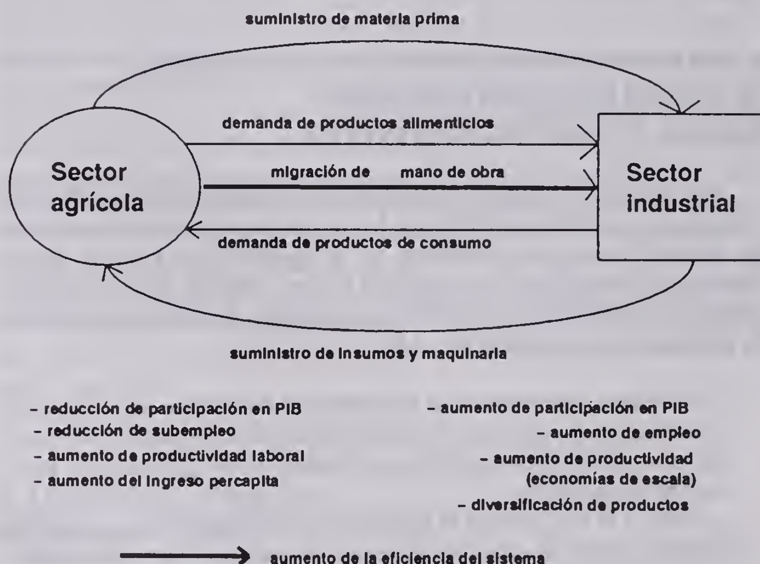
—Los trabajadores empleados en la industria crean una creciente demanda de productos alimenticios, lo que estimula la producción agrícola destinada a aprovechar este mercado.

—Al mismo tiempo, la industria demanda crecientes cantidades de materia prima, la cual parcialmente proviene del sector

agrícola, lo que es otro factor con efectos expansivos en la agricultura.
—Simultáneamente, la realización de economías de escala y el progreso tecnológico permiten que la industria provea productos de consumo con precios cada vez más bajos a la población agraria.
—Por último, el sector industrial suministra insumos, herramientas y maquinaria al sector primario, lo que adicionalmente acrecienta el nivel de productividad.

Gráfico No. 1

Interrelaciones entre los sectores agropecuario e industrial según modelo de industrialización europeo



Fuente: elaboración propia.

Como consecuencia de un proceso industrializador con las características mencionadas, se reduce la participación del sector

primario en el valor de la producción nacional y en los mercados de trabajo, pero por otra parte se mejoran importantes indicadores socio-económicos en el sector agrícola y en las zonas rurales, y se incrementa la eficiencia del sistema total. Buscando vinculaciones de materia prima, mano de obra y consumo, y para evitar los altos costos y la competencia en las regiones centrales, una parte de la industria se ubica en zonas rurales lo que lleva a una distribución relativamente equilibrada de los beneficios derivados del crecimiento económico, y frena la migración campo-ciudad.

4. El efecto concentrador y el sesgo anti-agrícola del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en Centroamérica

Las consecuencias del proceso industrializador en Costa Rica y los otros países de Centroamérica [1] son muy distintas a las arriba esbozadas. Mientras que la región vivió la creciente aglomeración de las actividades económicas y de la población, se abrió la brecha en el nivel de desarrollo entre las zonas rurales y las urbanas. A continuación proponemos dos factores para explicar el carácter incompleto del cambio estructural con sus efectos negativos hacia la agricultura, y la creciente concentración de las actividades económicas:

—La política de industrialización y la tecnología empleada impidieron el desarrollo de interrelaciones beneficiosas de la industria emergente con el sector agrícola, y limitaron el crecimiento a las zonas urbanas.

—En el afán de promover un desarrollo rápido del sector industrial, la política económica discriminó a los productores agrarios y transfirió ingresos desde el sector primario hacia el sector secundario.

4.1. Tecnología, vinculaciones intersectoriales y distribución territorial del crecimiento económico

Los primeros esfuerzos de sustituir en forma sistemática las importaciones hacia Latinoamérica, realizados en el sur del

[1] Debido a que los intentos de industrialización se realizaron en forma conjunta y la problemática es similar para todos los países del MCC, a continuación se hace referencia a la situación regional.

continente en los años treinta de este siglo, no sólo abarcaron los bienes de consumo, sino también la materia prima y los bienes de inversión. La elaboración de bienes de capital dentro de la región se orientó en el nivel de conocimientos y en la dotación con factores productivos de los propios países, y en consecuencia se desarrollaron sistemas productivos relativamente intensivos en el uso de la mano de obra y poco intensivos en el uso de capital (Sheahan 1987: 83). La industrialización en Centroamérica se inició bajo condiciones totalmente distintas, en particular por la opción de comprar los bienes de capital en un mercado mundial sin mayores obstáculos al intercambio de productos. Todos los países centroamericanos aprovecharon estas opciones de manera excesiva: para el año 1970, Bulmer-Thomas (1987: 192 f) calculó que un 75% de toda la materia prima usada en la región se importó de fuera del Mercado Común Centroamericano (MCC). En cuanto a los bienes de capital los indicadores respectivos fueron aún más altos, ubicándose entre un 95% (El Salvador) y un 99% (Costa Rica). Hay cuatro factores que pueden explicar de modo parcial el alto contenido importado en las inversiones centroamericanas:

—Las economías del área son pequeñas y es poco rentable desarrollar bienes de capital para un mercado tan limitado.
—Una gran parte de las inversiones industriales dentro del MCC fueron inversiones directas de capital extranjero [2]. Los inversionistas transfirieron los bienes de capital desde sus países de procedencia hacia Centroamérica.
—La política de sustitución de importaciones fue una variante de la estrategia de modernización, según la cual la expansión rápida del sector secundario es el factor clave para el crecimiento económico. Desarrollar bienes de consumo propios dentro de la región hubiera significado un proceso relativamente lento de acumulación y de diversificación en las actividades económicas.
—Los gobiernos centroamericanos manipularon el proceso de industrialización principalmente a través de incentivos fiscales, los que incluyeron exoneraciones generosas para la materia prima y los bienes de capital importados, al tiempo que establecieron aranceles altos para los bienes de consumo. Esto redujo de modo adicional la rentabilidad de la industria de bienes de capital.

Como consecuencia de los factores estructurales y de la distorsión artificial de la rentabilidad relativa entre la industria de

---

[2] En 1969, un 38,1% de todas las inversiones industriales de Costa Rica eran inversiones extranjeras (Araya 1982: 217).

productos de consumo y la de capital, las inversiones realizadas con base en tecnología importada fueron intensivas en el uso del factor capital y aprovecharon de foma muy limitada la abundancia de mano de obra en el área (Frank-Soto-Sevilla 1978). Por lo tanto, debido a los pocos ingresos creados fuera del sector agrícola, también la demanda de productos alimenticios se vio limitada. Por otra parte, la política de exonerar la materia prima importada de los gravámenes fiscales desestimuló la vinculación del sector industrial con la agricultura regional. Vemos entonces que la forma en la que se desarrolló el sector industrial impidió el desenvolvimiento de las principales relaciones intersectoriales beneficiosas resumidas en el gráfico No. 1.

La tecnología importada desde los países industrializados estaba además diseñada para producir series grandes. Con el mercado dado y pequeño, las posibles localizaciones productivas quedaron limitadas y se concentraron en las zonas donde se aglomeraba la demanda, es decir en las urbanas. A nivel de Centroamérica, entre 1963-64 y 1975 el número de establecimientos industriales pasó de 5.808 a 2.870, lo que significó una reducción de un 51% (Esquivel 1985; Araya 1982) [3]. La escasez de vinculaciones de la industria con el sector primario limitó asimismo los incentivos para crear plantas de procesamiento cerca de la producción agrícola, lo que hubiera llevado empleo, ingresos y efectos multiplicadores a las zonas rurales, y hubiera así aportado a una mayor descentralización de los efectos beneficiosos del crecimiento económico.

4.2. Estructura de mercados, política fiscal y relaciones intersectoriales

Bajo las condiciones de un mercado protegido y de tamaño limitado, se desarrolló una estructura oligopólica de la industria en muchas ramas. Los industriales no se vieron obligados a aumentar su eficiencia y reducir los costos de sus productos de manera continua. Más bien, la estructura del mercado les permitió trasladar incrementos de los costos de producción a los consumidores finales, entre ellos la población agraria. Como, al mismo tiempo, la política de regulación de precios para los productos de la canasta básica limitó el crecimiento de los ingresos

[3] Si se excluyen las empresas familares y se toman en cuenta exclusivamente los establecimientos con trabajadores asalariados, la reducción fue de un 22% (de 2.438 a 1.912).

nominales de los agricultores, empeoraron los términos de intercambio entre ambos sectores [4].

Otro factor que discriminó al sector agrícola fue el gravar las actividades de exportación para enfrentar los problemas fiscales. Observamos en el cuadro No. 1 que los impuestos indirectos jugaron un papel dominante en el ingreso fiscal de Costa Rica, y entre ellos predominaron los gravámenes a las transacciones internacionales.

Cuadro No. 1

Estructura impositiva en Costa Rica, 1950-1975

	1950	1955	1960	1965	1970	1975
Impuestos totales*	26,3	40,2	51,1	70,1	119,5	243,9
Imps. directos	20,9	27,4	17,6	23,8	22,5	21,4
Imps. al comercio exterior (%)	54,8	53,2	60,9	47,9	31,2	32,4
Otros imps. indirectos	24,3	19,4	21,5	28,3	46,3	46,2

* en millones de pesos centroamericanos.

Fuente: cálculos propios con base en Torre-Aguilera 1986: 138.

El sector industrial gozó de exoneraciones generosas en cuanto a los impuestos a las importaciones, y debido al hecho de que las ventas de productos industriales fuera de Centroamérica fueron muy reducidas, el sector tampoco fue afectado por los gravámenes a las exportaciones, en tanto que los exportadores de productos agrícolas llevaron la mayor parte de la carga fiscal.

Un problema cuyo impacto se ha discutido sobre todo bajo el concepto del sesgo anti-exportador, es la política cambiaria. Todos los países centroamericanos mantuvieron un tipo de cambio fijo a lo largo de varias décadas. Mientras que los precios internos en la región subieron moderadamente, esta medida tuvo un efecto de "erosión lenta" en los niveles de ingresos de los exportadores, proceso que se aceleró cuando aumentó en forma significativa la

[4] Con base en datos del Banco Central (BCCR 1986), se puede calcular que en el decenio de los setenta los salarios industriales subieron en forma mucho más rápida que los precios promedio al consumidor.

inflación, la cual alcanzó niveles anuales de dos dígitos en los años setenta en la mayoría de los países del área [5].

El impacto negativo de la sobrevaloración de las monedas lo tuvieron que cargar casi exclusivamente los productores y empresas agropecuarias, en razón de que la casi totalidad de las exportaciones fuera de Centroamérica estuvieron constituidas por productos de este sector. En cambio, el sector industrial gozó de subsidios de la materia prima, los bienes intermedios y de inversión comprados en dólares en el mercado mundial. En consecuencia se trasladaron, de forma implícita, ingresos del sector agrario hacia los industriales.

Una de las principales medidas de índole intervencionista en los mercados internos de Centroamérica que afectó las relaciones intersectoriales, fue la regulación de los precios de los granos básicos. Esta política tuvo como meta intermediar entre los intereses de los consumidores y los de los productores. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del decenio de los sesenta se impusieron los intereses urbanos e industriales, y los precios a los productores agrícolas se mantuvieron artificialmente bajos, lo que empeoró las relaciones intersectoriales de intercambio. Al mismo tiempo creció la importación de granos hacia la región (Bulmer-Thomas 1987: 190). Costa Rica mantuvo la política de subsidiar la diferencia entre precios de compra relativamente favorables para los productores y precios relativamente bajos para los consumidores. Esta política implicó una elevada carga fiscal y, debido a las influencias de grupos de presión, benefició en particular a los arroceros, en detrimiento de los productores de frijol (Lizano 1990: 29; Stewart 1991).

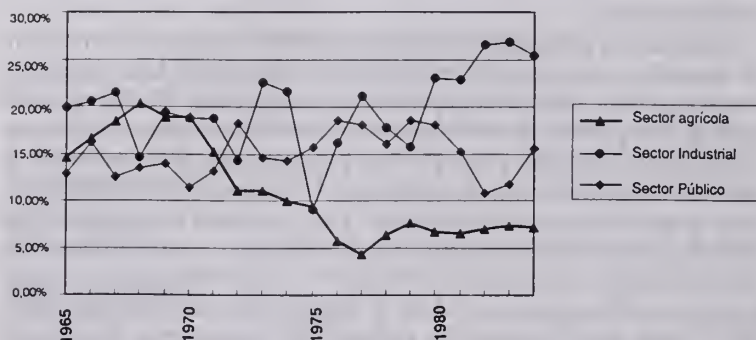
El sesgo anti-agrícola del modelo de industrialización y las pocas opciones para vincularse con el sector dinámico de la economía, desestimularon la inversión en el sector primario. Mientras que a finales de la década de los sesenta un 20% de todas las inversiones se realizaron en el sector agropecuario (ver el gráfico No. 2), la cuota pasó a continuación a un 10%, para llegar a su nivel más bajo de aproximadamente un 5% a partir de 1977.

---

[5] En los años sesenta, la inflación en Centroamérica se mantuvo en un promedio anual de entre 0,7% (El Salvador) y 2,4% (Honduras). En la década de los setenta la devaluación de la moneda aumentó de manera sensible y llegó a casi el 11% anual en El Salvador y Costa Rica (Sheahan 1987: 102).

Gráfico No. 2

Estructura de las inversiones brutas en Costa Rica, 1965-1984



Fuente: BCCR 1986.

5. El cambio en el modelo de desarrollo de Costa Rica: ¿nuevas opciones para el sector agrícola y las zonas rurales?

Sin lugar a dudas, los cambios en el marco macroeconómico introducidos a lo largo del decenio de los ochenta acrecientan la rentabilidad de las actividades agrarias, siempre y cuando estén destinadas a la exportación. Entre las primeras medidas más importantes en este contexto, figuran

—la devaluación del colón a partir del año 1981, que incrementó de modo considerable la rentabilidad de las actividades de exportación;

—la reducción de los impuestos a la exportación, que redujo la carga fiscal para muchas empresas agropecuarias.

La participación de los gravámenes a las exportaciones en el total de los ingresos fiscales en Costa Rica, pasó de un nivel de casi el 30% a poco más del 5% entre principios y finales de los años ochenta (véase el cuadro No. 2).

Cuadro No. 2

Impuestos de ventas y al comercio exterior en % de todos los impuestos en Costa Rica 1980-82 a 1989-91

Impuesto	1980-1982	1983-1985	1986-1988	1989-1991
de ventas	11,83%	22,21%	25,34%	31,41%
a la importación	12,81%	15,35%	21,00%	24,60%
a la exportación	28,71%	19,18%	13,37%	5,44%

Fuente: BCCR: *Estadísticas fiscales*, varios años.

Al parecer, las medidas tomadas internamente, las cuales incluyen los incentivos a la exportación por medio de los Certificados de Abono Tributario (CAT), junto con las mejoras en el marco institucional externo [6], estimularon las inversiones en el sector agropecuario. No obstante, como se puede observar en el gráfico No. 3, la agricultura no recuperó los niveles de participación en las inversiones de la década de los sesenta. Entre 1985 y 1991, el aporte de la agricultura a la formación de capital pasó del 5,3 al 10,5%, en tanto que el del sector industrial se mantuvo en un nivel cercano al 30%.

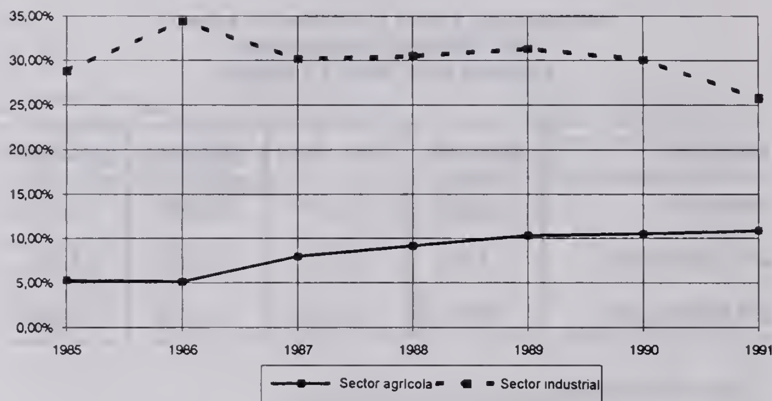
Pero si bien con las medidas de ajuste estructural el sector primario obviamente se volvió más atractivo para la inversión, su participación en el mercado laboral permaneció estancada: los datos de la Encuesta de Hogares indican que en el año 1987 el sector primario dio empleo a un total de 259.470 personas, y en 1991 a 256.393 personas. Dado el aumento de la población económicamente activa (PEA) en el mismo lapso, la participación

[6] El acceso preferencial de las exportaciones centroamericanas al mercado estadounidense en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

del sector agrario en el mercado laboral bajó del 28,1 al 25,5% [7] (DGEC 1991).

Gráfico No. 3

Participación de los sectores agrícola e industrial en las inversiones costarricenses 1985-1991



Fuente: BCCR: *Memoria anual,* varios tomos.

El comportamiento divergente de la estructura de las inversiones y del empleo agrario a raíz de las medidas de ajuste estructural, se explica principalmente por dos factores:

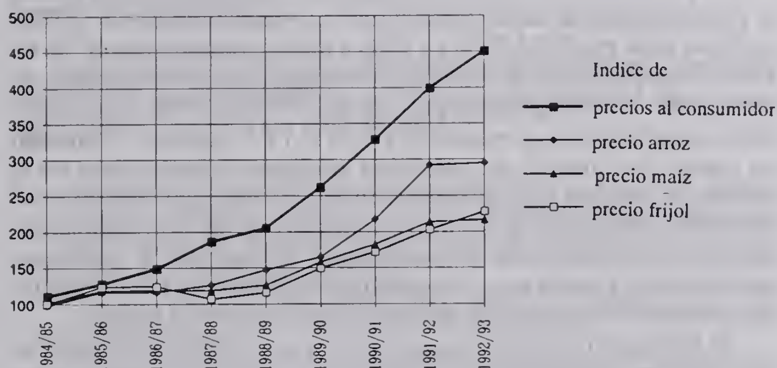
—la disminución de los precios pagados al productor de granos básicos, redujo fuentes de empleo en este subsector;
—las nuevas actividades de agroexportación estimuladas por la apertura comercial no tuvieron un efecto socio-económico

7 A causa de un cambio en la metodología de la encuesta de hogares, los datos anteriores a 1987 no se pueden comparar con los datos de las encuestas más recientes. Para detalles acerca del desenvolvimiento de los mercados laborales, véase el capítulo de Weller en este libro.

suficientemente fuerte como para darle un impulso considerable al mercado laboral del país.

Gráfico No. 4

Precios nominales a los productores de maíz, arroz y frijol comparados con el índice del precio al consumidor (1984-85 = 100)



Fuente: CNP 1994; BCCR: *Memoria anual,* varios años.

Los precios reales de los *granos básicos* bajaron fuertemente a partir de la segunda mitad del decenio de los ochenta, en razón de tasas muy bajas o nulas de alza en los precios nominales, que no lograron equiparar la inflación. En el gráfico No. 4 se compara el comportamiento del precio al consumidor con el de los precios nominales al productor para los tres granos básicos importantes en Costa Rica, y se puede observar cómo se abre la brecha a partir de 1986. Con base en datos del Consejo Nacional de Producción (CNP) se puede estimar que, como consecuencia de la reducción de los precios reales y los cambios en las cantidades producidas [8], los productores de granos básicos enfrentaron una reducción de

[8] En tanto que la producción de maíz y frijol bajó fuertemente, subió de modo significativo la de arroz.

los ingresos globales de casi 51 millones de dólares (dólares de 1983) entre los ciclos productivos 1983-84 y 1991-92, lo que equivale a una reducción de los ingresos reales de un 44,5% en este período (Stamm 1995).

El cambio en las condiciones macroeconómicas implicó un aumento y diversificación de las *agroexportaciones*. La comparación con otros países de la región evidencia que el agro costarricense ha respondido en forma muy dinámica a las nuevas opciones económicas planteadas por la apertura comercial [9], sin embargo las fuentes de información accesibles indican que los efectos socioeconómicos de este proceso han sido bastante reducidos, especialmente los efectos en el mercado laboral.

Se puede estimar que en la segunda mitad de los años ochenta la participación de las exportaciones no-tradicionales en la PEA agrícola total pasó del 3,4% en 1986 a aproximadamente el 7% en 1989. El empleo directo en estas actividades creció a un ritmo de entre 2.000 y 2.500 puestos por año (CENPRO 1994). Este incremento equivale más o menos al 1% de la PEA agrícola. Tomando en cuenta los índices de natalidad tradicionalmente altos en el campo, se constata que las fuentes nuevas de empleo creadas en el subsector dinámico de las agroexportaciones no son suficientes siquiera para equiparar el crecimiento natural de la población rural en edad productiva, y menos para contrarrestar la reducción del empleo en el subsector tradicional de los granos básicos.

El estímulo que recibe la agricultura destinada a satisfacer las necesidades del *mercado doméstico*, la que no abarca apenas a los productores de granos, sino también a los de frutas, verduras y otros productos consumidos en el país, depende en gran medida de la demanda agregada y del desenvolvimiento de la distribución de los ingresos. En particular la capacidad de compra de las capas medias y bajas de la población tiene un impacto decisivo, por cuanto estos grupos dedican una considerable parte de sus ingresos a la compra de alimentos. Cierto impulso en este sentido se puede esperar del auge en la industria maquiladora, la cual crea un número grande de puestos de empleo (ver Altenburg 1995a). No obstante, el panorama global para la demanda interna parece negativo. El crecimiento económico de Costa Rica a partir de la introducción de las medidas de ajuste estructural ha mostrado poca estabilidad, el PIB per cápita ha tenido un incremento muy leve en la mayoría de los años, y hasta 1992 no ha logrado compensar la fuerte reducción del inicio de la década [10].

---

[9] Véase al respecto el otro capítulo del autor en este tomo.

[10] Las informaciones obtenibles indican que la distribución de los ingresos en los años de la crisis y en los primeros años de la recuperación, no ha experimentado mayores modificaciones (véase Garnier 1990: 44).

Cuadro No. 3

Crecimiento del producto interno bruto total y per cápita 1985-1992

Crecimiento	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1981/92
PIB (total)	0,7%	5,3%	4,5%	3,2%	5,5%	3,6%	1,2%	4,0%	31,7%
PIB (per cápita)	-2,1%	2,3%	1,6%	0,4%	2,6%	0,8%	-1,4%	1,5%	-5,7%

Fuente: CEPAL 1992: 42f

Para el futuro próximo se pueden prever cuando menos cuatro tendencias que limitarán la demanda agregada de productos alimenticios producidos internamente:

—a causa del crecimiento de la competencia, el sector industrial está obligado a bajar los costos de producción, entre ellos los de la mano de obra, lo que limitará el crecimiento de los ingresos no-agropecuarios [11];
—como consecuencia de la crisis fiscal el Estado reduce el empleo público;
—al mismo tiempo se aumentan los impuestos. Dado que la estructura impositiva se basa fundamentalmente en impuestos indirectos y no-selectivos (sobre todo impuestos a las ventas, ver el cuadro No. 3), estas medidas afectan en alto grado a los ingresos menores y medianos;
—la apertura comercial tiende a acrecentar la competencia interna con productos alimenticios importados [12].

6. La distribución espacial de los beneficios de las agroexportaciones no-tradicionales en Costa Rica

A pesar de la magnitud que ha alcanzado el problema del desarrollo espacial desigual en Costa Rica, como en los otros

[11] Según una encuesta entre 45 empresas industriales, el empleo en la industria costarricense creció entre 1987 y 1993, pese a la apertura comercial (véase Altenburg 1995).
[12] Véase al respecto el capítulo de Fernández en esta obra.

países de Centroamérica, son pocos los datos regionalizados que manejan las instituciones de este país. Para llegar a una aproximación preliminar [13] de los efectos espaciales de las agroexportaciones no-tradicionales de Costa Rica, a continuación se presentará un análisis con base en una encuesta con 85 empresas de este subsector. La encuesta se realizó entre septiembre y octubre de 1992. A los gerentes encuestados se les pidió, entre otras, informaciones a nivel de cantones acerca del empleo generado por su empresa, las vinculaciones con provedores y la procedencia de los productos en el año 1991. Las informaciones primarias así obtenidas se combinaron con los datos del CENPRO sobre el valor de las exportaciones para cada producto (CENPRO, Exporters Guide 1994) y del Ministerio de Salud sobre la distribución espacial de la población (MINSA 1991). A continuación se presentarán en forma resumida los resultados más importantes del análisis espacial de algunos indicadores de los efectos socioeconómicos (véase para más detalles Stamm 1995).

6.1. Efectos territoriales en el mercado laboral

Una gran parte de los puestos de empleo en actividades de agroexportación no-tradicional fueron creadas en dos zonas funcionalmente distintas del país:

—en los extremos del Valle Central, principalmente en Alajuela y los cantones vecinos (Poás, Grecia, Palmares, Barva) y en Cartago y sus alrededores (Paraíso, La Unión, El Guarco); se trata de las franjas este y oeste de la tradicional área central de Costa Rica;

—en la zona norte y en partes de la zona atlántica, en particular en San Carlos, pero también en Los Chiles, Sarapiquí y Pococí. Se trata de zonas tradicionalmente destinadas en su mayor parte a la agricultura de subsistencia, las cuales en las últimas décadas gozaron de importantes mejoras en su conexión vial con la zona central y en la infraestructura vial interna.

Adicionalmente existen algunas áreas fuera de estas regiones dinámicas donde las actividades no-tradicionales han ampliado y transformado el mercado laboral en forma generalizada. Sobre todo hay que mencionar el cantón de Buenos Aires (alrededor de

---

[13] Posiblemente el próximo censo agrario y de población permitirá un análisis más profundo de las tendencias en el desarrollo espacial de los últimos años.

1.500 empleados de PINDECO, una empresa transnacional dedicada a la producción de piña), y algunos cantones de la costa pacífica, en especial los cantones de Carrillo y Parrita (centros de la producción melonera).

El efecto relativo en el mercado laboral [14] es muy alto en algunos cantones, hasta la fecha insuficientemente desarrollados, como Los Chiles y Sarapiquí. En el Valle Central, que en términos absolutos reúne la mayoría de los puestos de empleo creados en agroexportaciones no-tradicionales, estos compiten con otras actividades en el sector industrial o de servicios, por lo que el efecto relativo se ve limitado. En algunas partes de las llanuras del Atlántico el número grande de puestos de empleo en las fincas bananeras tiene un efecto similar.

6.2. Estructura territorial de la procedencia de los productos

Un 57% de las empresas encuestadas en 1992 compraban una parte o el total de los productos exportados de proveedores independientes, lo que crea efectos secundarios en forma de puestos de empleo o de ingresos creados en el sector campesino. La relación producción propia - compra-venta varía mucho según el producto comercializado: la integración vertical de pequeños productores tiene particular importancia en el subsector de raíces y tubérculos, en el cual la producción propia apenas alcanza un 28,5% en el promedio de las empresas encuestadas [15]. Por tal razón, los efectos secundarios de la exportación no-tradicional tienen gran importancia en la principal región productora de raíces y túberculos, esto es en las zonas norte y atlántica del país, con un especial peso en los cantones de San Carlos y Guápiles.

No obstante, a grandes rasgos la estructura territorial de la procedencia de los productos es parecida a la estructura de los efectos en el mercado laboral; es decir, que la mayor parte de la producción se realiza en el Valle Central, la zona norte y en partes de la vertiente atlántica.

---

[14] Medido como el número de puestos de empleo creados ponderado con la densidad de la población.

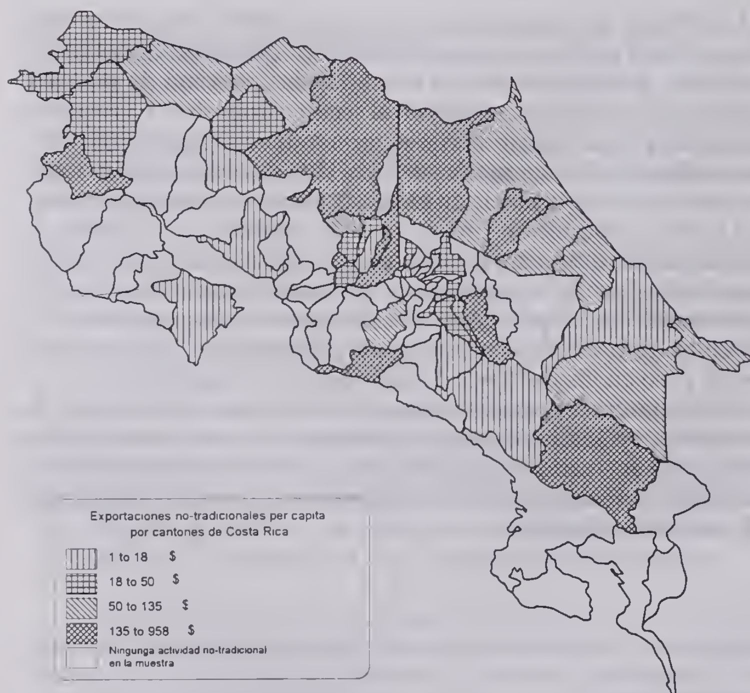
[15] En el subsector de frutas frescas el valor correspondiente es 83,3%, en plantas ornamentales 72,2%, en flores 94,2%, mientras que en la producción de helechos no se documentó ningún caso de compra-venta.

6.3. Estructura regional de los flujos de ingresos

El gráfico No. 5 reúne las informaciones disponibles para estimar en qué medida las diferentes zonas del país se beneficiaron de los ingresos generados en las actividades de agroexportación no-tradicional. En una primera etapa se estimó, con base en la encuesta mencionada, la estructura territorial de la producción para cada cultivo y se sumaron los valores correspondientes para cada cantón, llegando así a una estimación bruta de los ingresos percibidos por actividades no-tradicionales de agroexportación. Después, este monto se ponderó con la población de cada cantón.

Gráfico No. 5

Ingreso per cápita estimado generado por exportaciones no-tradicionales, Costa Rica 1991



Fuente: encuesta 1992; CENPRO 1994; MINSA 1991.

Cuadro No. 4

Balance regional de ingresos generados en la producción de granos básicos, 1983-84, monto total y per cápita (en dólares de 1983)[16]

Región	Arroz	Maíz blanco	Frijol	Maíz amar.	Total	tot. per cáp.
Valle Central	210.000	-2.980.000	-1.430.000	-840.000	-5.040.000	- 2,8 $
Pacífico Central	-4.330.000	-1.310.000	-10.000	-370.000	-6.020.000	- 36,7 $
Chorotega	-14.130.000	-1.510.000	-800.000	-900.000	-17.340.000	- 72,4 $
Brunca	-2.870.000	-3.960.000	-2.960.000	-1.420.000	-11.210.000	- 40,5 $
Huetar Norte	-1.030.000	-310.000	+ 3.100.000	-470.000	+ 1.280.000	+ 9,3 $
Huetar Atlántico	-6.220.000	-5.770.000	-40.000	-570.000	-12.600.000	- 53,9 $
Gesamt	-28.730.000	-15.840.000	-2.140.000	-4.570.000	-51.280.000	- 17,9 $

Para llegar al balance se multiplicó la cantidad producida en cada región con el precio de compra oficial del CNP en los dos ciclos de referencia, para comparar los dos montos se transfirió el monto en colones a dolares utilizando el tipo de cambio vigente en ambos ciclos.

Fuente: CNP 1994; MINSA 1991; cálculos propios.

[16] Para llegar al balance se multiplicó la cantidad producida en cada región por el precio de compra oficial del CNP en los dos ciclos de referencia; para comparar los dos montos, se transfirió el monto en colones a dólares utilizando el tipo de cambio vigente en ambos ciclos.

El análisis del gráfico No. 5 confirma que en cuanto a los efectos beneficiosos creados por las actividades no-tradicionales de agroexportación, existe un desnivel territorial evidente. Las regiones ganadoras se encuentran principalmente en el centro y en el noreste del país, mientras que en el sur y el oeste el impacto se reduce a pocos núcleos con extensiones territoriales limitadas y dominadas por pocas empresas.

7. Balance regional preliminar del ajuste estructural en el sector agrario

Para llegar a una estimación global de los efectos del cambio macroeconómico de Costa Rica en el sector agrario en las diferentes regiones del país, es indispensable balancear los efectos beneficiosos de las nuevas actividades de agroexportación con la baja en los ingresos de muchos productores provocada por la reducción de los precios reales de los granos básicos. En el cuadro No. 4 se calculó un balance para este subsector y para los ciclos productivos 1983-84 y 1991-92.

Vemos al comparar los dos ciclos que casi todas las regiones han perdido ingresos, algunas de forma muy significativa, fruto de la reducción de los precios en los granos básicos. Solamente para la región Huetar Norte se tiene un leve saldo positivo, debido a un incremento masivo en la producción de frijol, el cual más que compensó la baja del precio real de este grano y las reducciones en otros productos básicos.

Con el propósito de llegar a un balance global de las variaciones en los ingresos percibidos por los dos subsectores afectados directamente por las medidas macroeconómicas, en el cuadro No. 5 se estimó el aumento de las agroexportaciones no-tradicionales en cada región entre 1985 y 1991, y se comparó con el balance calculado en granos básicos [17].

Obviamente, para las regiones central y norte del país el efecto neto de las políticas de ajuste estructural es positivo [18], en el primer caso porque la producción de granos básicos es poco significativo para la estructura económica, a la vez que una proporción elevada de las agroexportaciones no-tradicionales se encuentra ubicada en el Valle Central y sus alrededores. En la

---

[17] Debido a la metodología empleada en los cálculos realizados, el balance presentado debe verse exclusivamente como una estimación gruesa para observar algunas tendencias a nivel regional.

[18] Un balance regional positivo no significa que todos los actores sociales centroamericanos ganaron con el proceso; hubo más bien una transferencia de ingresos entre los productores de granos básicos y los de productos no-tradicionales.

Cuadro No. 5

Balance regional de los ingresos por concepto de agroexportaciones no-tradicionales y de granos básicos

Región	Aumento de ingresos en AXNT	Balance ingresos en granos básicos (1983/84-91/92)	Balance global	Población	Balance per cápita (en $)
(Valle) Central	+ 51,2 Mio $	- 6,6 Mio $	+ 44,6 Mio $	1.821.464	+ 24,5 $
Pacífico Central	+ 8,8 Mio $	- 7,9 Mio $	+ 0,9 Mio $	164.029	+ 5,5 $
Chorotega	+ 6,2 Mio $	- 22,8 Mio $	- 16,6 Mio $	239.432	- 69,3 $
Brunca	+ 27,5 Mio $	- 14,8 Mio $	+ 12,7 Mio $	275.090	+ 46,2 $
Huetar Norte	+ 29,3 Mio $	+ 1,7 Mio $	+ 31,0 Mio $	137.140	+ 226,0 $
Huetar Atlántico	+ 9,6 Mio $	- 19,6 Mio $	- 10 Mio $	233.930	-42,7 $
Total	132,6 Mio $	- 70,0 Mio $	62,6 Mio $	2.871.085	+ 21,8 $

Fuente: cálculos propios con base en CNP 1994; CENPRO Exporters Guide; MINSA 1991.

zona Huetar Norte ha crecido de manera significativa la producción para la exportación, al tiempo que se calculó un efecto neto positivo en los ingresos derivados de los granos básicos. En la región atlántica las exportaciones no-tradicionales todavía no compensan la caída vertiginosa de la producción maicera. El mercado laboral y los ingresos en esta región dependen en alto grado de la producción bananera, que se ha expandido con fuerza en los últimos años.

Las zonas más afectadas por la situación crítica de los granos básicos son el sur y el oeste, precisamente las regiones donde, excepto los enclaves piñeros y meloneros, hasta el año de estudio se hallaron pocas actividades novedosas de agroexportación que puedan brindarle una opción a los agricultores que buscan una alternativa más rentable a la producción de maíz o frijol. Hasta la fecha, los pequeños productores ubicados en estas zonas, tradicionalmente dedicados a la producción de granos básicos, se pueden clasificar como los principales perdedores del ajuste estructural en el sector agrario.

8. Resumen y conclusiones

A primera vista, el sector primario pareciera haber ganado con las medidas de ajuste estructural, lo que podría darle nuevos impulsos al desarrollo de las zonas rurales costarricenses. El auge en las agroexportaciones y la creciente participación del sector en las inversiones, indican cierta revaloración de la agricultura en la economía del país. No obstante, los efectos socio-económicos de las nuevas actividades permanecen muy limitados, debido sobre todo a que las agroexportaciones no-tradicionales tienen una capacidad muy reducida de ofrecer empleo a la población rural, y en particular a aquellos segmentos que están perdiendo opciones de ingreso en la producción de granos básicos. En consecuencia, aunque se logre mantener o aun elevar el ritmo de crecimiento de las agroexportaciones no-tradicionales, como se prevé en el llamado "Plan 5.000 para 2.000" (Rojas 1995), no se puede esperar que este desarrollo sea suficiente para solucionar los problemas estructurales de desempleo y subempleo en las zonas rurales. Esto es especialmente válido si se toma en cuenta la perspectiva poco prometedora de aquellos rubros de la agricultura que dependen de la demanda interna del país.

Las estimaciones sobre los cambios que sufren las diferentes regiones en los subsectores afectados de modo directo por los cambios macroeconómicos, evidencian que existe un acentuado desnivel territorial, una polarización en regiones ganadoras y perdedoras. Una parte importante de las nuevas fuentes de empleo

e ingreso no se crearon en la periferia, sino en zonas que funcionalmente pertenecen al tradicional centro económico del país.

Según los análisis realizados, los esfuerzos para mejorar los beneficios derivados de la apertura comercial deberían concentrarse en aumentar la cobertura socio-económica y en contrarrestar los fuertes desequilibrios territoriales del cambio. Las actividades de investigación y de desarrollo tecnológico deberían concentrarse en el diseño de paquetes tecnológicos más intensivos en el uso de mano de obra y al alcance de los pequeños productores. El encarecimiento de los insumos importados a causa de la devaluación y el reciente auge de la demanda de alimentos cultivados bajo los principios de la producción orgánica, son dos factores que podrán ayudar a hacer más competitiva este tipo de tecnología, tanto a nivel interno como en los mercados internacionales. Por otra parte, cabe preguntarse si la exoneración de impuestos para los bienes de capital utilizados en actividades de exportación es un incentivo idóneo, o si más bien no desestimula el desarrollo y la producción de bienes de inversión propios, más orientados a aprovechar los factores de producción presentes en Centroamérica. En cuanto a este aspecto, parece que la política de fomento está repitiendo errores cometidos de forma muy similar en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

La integración de pequeños productores en cadenas agrocomerciales tiene muchas potencialidades para acrecentar la agroexportación, incrementar el número de individuos y ampliar las zonas que se benefician de ella, dado que combina las ventajas económicas de la producción campesina (empleo de trabajo familiar y utilización de insumos no-transables) con las economías de escala en la etapa de la comercialización. Lamentablemente, en las relaciones entre proveedores y comercializadoras rigen las "leyes de la selva", y la falta de reglas claras y relaciones a largo plazo obstaculiza el aprovechamiento de estas opciones. Incluso un Estado sin pretensiones intervencionistas podría actuar en beneficio del conjunto de los actores involucrados en el proceso [19].

Los desequilibrios territoriales relacionados con el cambio en la agricultura, por un lado, son producto de la ubicación de innovadores en la región central, y responden, por otro lado, a las ventajas que tienen ciertas zonas rurales en cuanto a la infraestructura vial (Stamm 1995). En particular el sur de Costa Rica tiene desventajas que derivan de los elevados costos del transporte al principal puerto de embarque, Limón. Si bien la situación precaria del presupuesto estatal no permite subsidiar en general la producción en el sur y el oeste, ni proyectos grandes para

---

[19] Véase al respecto el primer capítulo de Morera en este libro.

mejorar la conexión vial, sí se podrían diferenciar los incentivos fiscales a la exportación no-tradicional, dándole mejores condiciones a empresas que inviertan o que firmen contratos con provedores ubicados en estas zonas. Asimismo, se podría analizar la posibilidad de lograr una política de precios para los granos básicos diferenciada por regiones, que tome en cuenta las variaciones territoriales existentes con respecto al acceso a las nuevas actividades de exportación [20].

No se puede esperar que, a corto plazo, sean eliminadas las desigualdades sociales y territoriales del cambio en la agricultura. Lo que se puede intentar es modificar las reglas del juego de tal manera que no se desestimule la creciente inversión en el sector agrario, pero que al mismo tiempo se logre de forma paulatina aumentar y distribuir más equilibradamente los beneficios derivados de la integración al mercado mundial.

Bibliografía

Altenburg, T. 1995a: "La industria tradicional ante las nuevas condiciones de competencia: los casos de Honduras y Costa Rica", en Altenburg, T.-Nuhn, H. (eds.), págs. 41-81.

Altenburg, T. 1995b: "La maquila: ¿una alternativa de industrialización para Centroamérica?", en Altenburg, T.-Nuhn, H. (eds.), págs. 127-164.

Altenburg, T.-Nuhn, H. (eds.) 1995: *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la industria*. DEI, San José.

Araya, P. 1982: *Historia económica de Costa Rica: 1821-1971*. San José.

BCCR 1986: *Estadísticas 1950-1985*. San José.

Brugger, E. A. 1982: *Regionale Strukturpolitik in Entwicklungsländern: Probleme, Ansprüche und Möglichkeiten in Costa Rica aus wirtschaftsgeographischer Sicht*. Diessenhofen.

Bulmer-Thomas, V. 1987: *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge.

CENPRO 1991-1994: *Exporters Guide*. San José.

CENPRO 1994: *Principales resultados del contrato de exportación*. Mimeo, San José.

CEPAL 1992: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

CNP 1994: *Estadísticas sobre granos básicos en Costa Rica*. San José.

DGEC 1991: *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. San José.

Esquivel, F. 1985: *El desarrollo del capital en la industria de Costa Rica 1950-1970*. Heredia.

---

[20] Este acceso depende entre otras cosas de la existencia de empacadoras, centros de acopio o asociaciones de productores que forman canales para la comercialización de los productos.

Frank, C.-Soto, M.-Sevilla, C. 1978: "The Demand for Labour in Manufacturing Industry in Central America", en Cline, W.-Delgado, E. (eds.): *Economic Integration in Central America*. Washington.
Garnier, L. 1990: *Gasto público y desarrollo social en Costa Rica*. Original de una ponencia en el seminario "Impacto del ajuste estructural en la distribución sectorial del ingreso y el gasto social". UNA, Heredia.
Leonard, H. J. 1987: *Natural resources and economic development in Central America: a regional environmental profile*. New Brunswick.
Lizano, E. 1990: *Programa de ajuste estructural en Costa Rica*. San José.
Menjívar, R.-Trejos, J. D. 1990: *La pobreza en América Central*. FLACSO, San José.
MINSA (Departamento de Estadísticas) 1991: *Indicadores de la mortalidad infantil por cantón de residencia 1990*. San José.
Portes, A.-Lungo, M. 1992: *Urbanización en Centroamérica*. San José.
Rojas, A. C. 1995: "Para el 2.000: sector agropecuario alista metas de exportación", en *Mundo Agropecuario* 24: 9-14.
Sheahan, J. 1987: *Patterns of Development in Latin America*. Princeton.
Stamm 1995: *Makroökonomischer Paradigmenwechsel in Costa Rica: neue Perspektiven für die Entwicklung peripherer Räume*. Universidad de Marburg, Alemania, tesis de doctorado (publicación prevista para finales de 1995).
Stewart, R. (ed.) 1991: *La comercialización de granos básicos en Costa Rica. Efectos de la intervención estatal*. Heredia.
Torres, R.-Aguilera. G. 1986: *Raíces y perspectivas de la crisis*. ICADIS (No. 4), San José.

Capítulo II

Requerimientos institucionales para un modelo agroexportador incluyente. Experiencias y perspectivas en los casos de Costa Rica y Honduras

Liliana Morera

1. Introducción

La situación agraria en Centroamérica se ha visto especialmente influida por los cambios y transformaciones introducidas a raíz de las medidas de ajuste estructural. Por un lado, se plantea que las nuevas políticas han contribuido a disminuir el sesgo antiagrario motivado por las políticas de sustitución de importaciones (Trejos 1994: 21); por otro lado, se nota un incremento de los niveles de pobreza, los problemas de salud y la marginación de la población rural.

No obstante las políticas de fomento introducidas para las actividades agrarias, las cuales han llevado a una diversificación del sector y un crecimiento notable de las agroexportaciones no-tradicionales, se mantiene como característica la heterogeneidad del sector. Este hecho denota cómo algunos de los actores sociales pueden efectivamente participar en los nuevos procesos económicos; ellos son los que dan lugar a hablar de la modernización de la agricultura. Manteniéndose, por el contrario, una buena parte de la población rezagada; ellos son los que conforman las economías campesinas, por lo general empresas que subsisten gracias al trabajo familiar (Calderón-Chiriboga-Piñero 1992). Estos actores sociales de menos recursos, pocas veces o nunca tienen acceso a los avances tecnológicos o a las informaciones de mercado necesarias para introducir sus productos, casi ni siquiera en el propio mercado interno, por lo que muchas veces colocan sus productos con el intermediario que aprovecha y compra a precios irrisorios a la orilla de la parcela.

Entre otros de los problemas que enfrentan estos campesinos, se cuentan el desconocimiento no sólo de los productos que demanda el mercado, sino de la calidad que exige el mismo; técnicas de manejo post-cosecha, corta, empaque, transporte, etc. Pocas veces se encuentran entre ellos sujetos con niveles de instrucción suficiente para buscar la información, o bien con capacidad de organización con otros sujetos similares que pudieran integrarse a alguno de los complejos agrarios o agroindustriales existentes.

Por el contrario, hallamos grandes empresas que han aprovechado las políticas de fomento para crecer de forma vertiginosa, hasta convertirse casi en la única salida de comercialización de los productores. Más adelante se discutirá el caso de las exportaciones de raíces y tubérculos, donde un número muy limitado de empresas grandes ha acaparado la exportación de estos productos convirtiéndose el resto de los productores en meros proveedores o suministradores. Esta situación en muchos casos es menos que un sub-empleo, ya que, por un lado, los proveedores quedan sujetos a las condiciones establecidas por las comercializadoras y, por otro lado, no reciben ningún tipo de estímulo o de los incentivos de la política de fomento a las exportaciones no-tradicionales, y no cuentan con ninguna protección contractual.

Ante esta situación se sostendrá aquí la posición de que, más que cualquier otro factor, el sistema institucional tiene que responder y ajustarse para evitar una mayor concentración de la riqueza y polarización social en el campo centroamericano.

El presente trabajo pretende, por lo tanto, desarrollar algunas ideas en torno a la estructura institucional, que bajo las actuales condiciones de desregulación y apertura del mercado, podrían desarrollarse en países como los centroamericanos para alcanzar

un modelo incluyente de desarrollo, quiere decir, un modelo que permita a todos los sectores y capas sociales participar en y beneficiarse de la apertura comercial. Enfocar el desenvolvimiento del sistema institucional como precondición de un verdadero desarrollo en sí no es nada nuevo. La discusión va desde el viejo concepto de *institution building* hasta el nuevo concepto cepalino de "transformacion productiva con equidad social", o la discusión sobre las condiciones fundamentales para la competitividad estructural.

Entonces, ¿se trata de repetir viejos errores? Si vemos el ejemplo de un país como Costa Rica, podemos concluir que lo que nunca faltó en las últimas décadas fueron instituciones: para el año 1979 había un total de cincuenta instituciones relacionadas con crédito, capacitación, investigación, regulación o administración para el sector agropecuario (Salas et al. 1983: 147). El sistema institucional nacido bajo el viejo modelo intervencionista creció, en la mayoría de los casos, sin un planteamiento claro de las funciones. A nivel agrario se establecieron una serie de instituciones en cada país, las que al final se corrobora no han hecho más que duplicar sus funciones entre sí. Los costos fiscales fueron enormes, de ahí que no es por casualidad que entre las primeras medidas de estabilización económica y de ajuste estructural se previera la reducción o incluso la eliminación de instituciones públicas.

Analizando está situación cabe preguntarse: ¿qué es entonces lo novedoso y progresista en enfocar el papel del sistema institucional para el futuro desarrollo de Centroamérica, y en especial del sector agrario? Con base en estudios realizados en Costa Rica y Honduras, tanto en instituciones públicas como en organizaciones del sector privado y a nivel de los productores del campo, a través del presente estudio se pretende desarrollar los siguientes argumentos:

—Lo que se debe buscar son las bases institucionales para la formación de un sistema incluyente.

—Este sistema tiene que cumplir con la norma de eficiencia, tiene que ser económico y adecuado para solucionar los problemas socio-económicos específicos de cada país.

Para llevar a cabo el trabajo, se parte del análisis de las concepciones que han motivado el desarrollo de la estructura institucional en Centroamérica, en concreto en Costa Rica y Honduras. Se plantea seguidamente la necesidad de enfatizar el crecimiento de ordenamientos sectoriales promovidos por los sujetos interesados, administrados por éstos, pero con cierta capacidad participativa por parte del Estado. Para esto se analizan

las instituciones sectoriales existentes en ambos países, tomando como modelo de estudio las referidas al café.

Después se desarrollarán algunas ideas acerca de las características que debería tener el marco jurídico-institucional para llevar a cabo la realización del modelo incluyente, así como las exigencias institucionales que deben cumplirse, y se trazarán los cambios introducidos en el sistema institucional de Costa Rica y Honduras. Luego, siguiendo las experiencias observadas en estudios de campo en estos países, se plantean los problemas que existen para convertir el auge de las exportaciones no-tradicionales en un sistema incluyente que beneficie a amplias capas de la población agraria de Centroamérica, posibles respuestas del sistema institucional y, finalmente, se discute el papel que debe asumir el Estado para su solución.

2. El papel del Estado y la concepción de la estructura institucional en el sector agrario centroamericano. Los casos de Costa Rica y Honduras

2.1. Algunos apuntes sobre el desarrollo estatal e institucional en Costa Rica y Honduras

El hecho de que *Costa Rica*, a diferencia de los otros países centroamericanos, haya contado con escasos gobiernos militares (básicamente durante el siglo pasado), así como con un arraigado valor de la "legalidad", le ha dado la posibilidad de desarrollar una estructura institucional pública con amplia trayectoria, al punto de haberse convertido el Estado en el motor de las actividades y, por ende, en el centro de lo que se ha llamado "pedigüeñismo" político del costarricense (Ortiz 1976).

A partir de la promulgación de la constitución política de 1949, comenzó a desarrollarse en Costa Rica un Estado asistencial o social de derecho. Esta forma de Estado se manifestó en un intervencionismo gradual que llegó a expresarse en uno de sus máximos niveles a través de la promoción del Estado Empresario durante los años setenta, específicamente con la creación de la Corporación de Desarrollo S. A. (CODESA) en 1972, la cual caracterizó la intervención activa del Estado en las actividades económicas. La forma cómo se fue introduciendo el Estado en las distintas actividades, asumiendo a su vez tareas de ejercicio privado y cumpliendo muchas veces un papel de mediador-benefactor, dio lugar a hablar de un Estado paternalista. Esta actitud

paternalista del Estado es señalada como la causa que ha obstaculizado la creatividad y el trabajo tesonero.

Por el contrario, en el caso de *Honduras* encontramos un Estado sin fisonomía hasta 1948, momento en el cual se empieza a dar un cierto desarrollo institucional, marcado por la pauta dictada por organizaciones internacionales después de la postguerra. Sin embargo, este arranque se ha visto siempre influido por las fuerzas militares que han dominado los gobiernos desde la propia presidencia, hasta las directivas de las instituciones públicas formadas con el fin de llevar a cabo algún plan de desarrollo nacional. El período de 1972 a 1979, gobierno de Osvaldo López Arellano, inicia una etapa reformista importante en el país. Esta etapa es conocida como de militarización del Estado, ya que fue movida por una clara intención de convertir a las fuerzas armadas en el eje o punto de equilibrio de la vida pública. Es a partir de ese momento que se incrementa la intervención del Estado, mediante la creación de una serie de instituciones autónomas y semi-autónomas destinadas a ejecutar más directamente un plan de desarrollo nacional.

2.2. Instituciones de intervención en el mercado interno

En *Costa Rica*, ya desde el gobierno de Rafael Angel Calderón Guardia (1940-44) se había instaurado el Consejo Nacional de la Producción (CNP), el cual obedeció a la política de sustentación de precios introducida en ese momento. No obstante la variedad de funciones fijadas a esta institución, mediante su ley constitutiva, durante años su papel principal fue la intervención en la producción y distribución de granos básicos; esto como forma de cumplir con uno de los motivos de su creación: la modernización capitalista en la producción. Su objetivo primordial fue intervenir en la actividad agrícola del país y en la fijación de los precios de los productos básicos, intermediando entre los intereses de los consumidores y de los productores de granos básicos. El CNP llegó a tener una participación relativamente alta en la comercialización del frijol, el maíz y el arroz, quiere decir, de productos muy importantes en la canasta básica de los consumidores, a la vez que principales productos de una gran parte de los agricultores costarricenses.

En *Honduras*, las políticas de sustentación de precios para la agricultura de consumo interno fueron organizadas por el Banco de Fomento en la década de los cincuenta (Arancibia 1991: 54; Bulmer-Thomas 1989: 215). Posteriormente se creó el Instituto

Hondureño de Mercadeo Agropecuario (IHMA), durante el decenio de los setenta, el cual pretendió ser una institución homóloga al CNP. Sin embargo, su función ha quedado reducida al campo del maíz, del cual comercializa un limitado porcentaje (6,2%), y no así de los granos básicos en general (Ruben 1991: 26). Una encuesta realizada a principios de 1994 entre noventa campesinos comprobó que el procentaje de productores que en algun momento habían tenido alguna relación con el IHMA es mínimo [1]. Por lo tanto, el presente estudio se limitará al análisis de la estructura institucional del CNP para evaluar si podría o no responder a los nuevos retos de la agricultura costarricense depués de la liberalización comercial y de la desregulación.

El gráfico No. 1 muestra el esquema de las funciones globales del CNP que llegan al productor. Se puede ver con claridad cómo las vinculaciones generadas en el sistema productivo de los granos básicos fueron puramente de orden vertical, y correspondieron al mismo tiempo a un sistema de transmisión "desde arriba hacia abajo": la política macro del Estado y los planes sectoriales (precios, etc.) desarrollados a nivel del gobierno central, se canalizaron por medio del CNP hasta el nivel del productor individual. Como parte de su política impositiva, el Estado definía el precio de los productos; además, prestaba asesoría técnica y brindaba crédito para semilla y agroquímicos. A cambio, el campesino se veía obligado a entregar su producto a la institución, sin poder decidir con libertad sobre sus relaciones mercantiles.

Los productores no requirieron de una organización propia, no se desarrollaron relaciones horizontales entre los productores (intercambio de informaciones y tecnología), ya que siempre estuvo la institución como garante de la comercialización del producto. Esta misma garantizó crédito e insumos, e incluso llegó a condonar en términos absolutos deudas en épocas de grandes pérdidas.

Sin lugar a duda este sistema repondió, en algún momento histórico, a la situación precaria de muchos campesinos: la falta de capital, el analfabetismo, el aislamiento espacial y una infraestructura raquítica les impidieron actuar como pequeños empresarios, evaluando y aprovechando las opciones del mercado. Y en el caso costarricense, el campesino en cierta forma se pudo beneficiar de este sistema por los subsidios existentes a costo del endeudamiento estatal, el cual al final hizo estallar la crisis económica. Pero las condiciones de vida y la base productiva y organizativa de los agricultores no se mantuvieron igual a lo largo de las últimas décadas. Un mínimo de capital acumulado, mejoras en la educación y en la infraestructura, cambiaron la realidad de muchos productores.

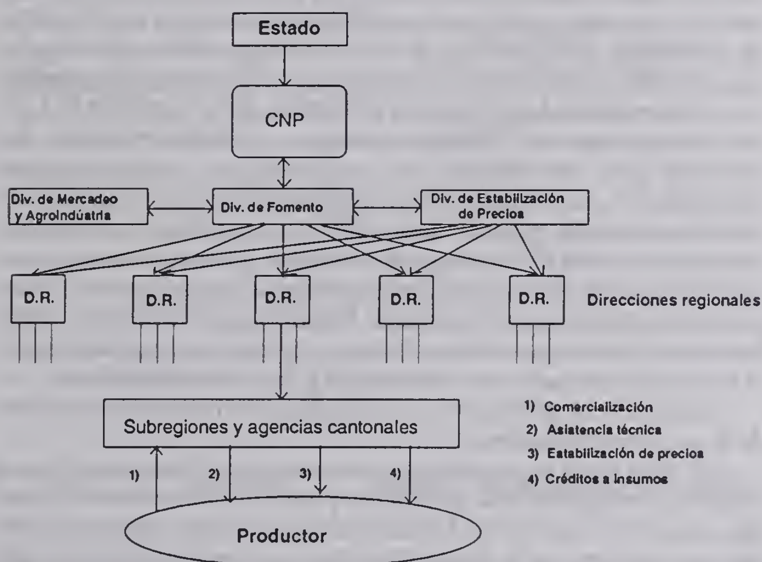
---

[1] Según información obtenida de A. Stamm.

El CNP y el sistema de regulación del mercado interno no fueron suficientemente flexibles como para ajustar el enfoque de sus labores a estos cambios, quiere decir concentrarse en el aumento de la capacidad empresarial de los pequeños productores, fomentar la diversificación de productos y mercados y mejorar la productividad laboral y de la tierra. Por eso hoy los encontramos disgregados, dedicados a cultivos sencillos que requieren poca tecnología, como es el caso de las raíces y tubérculos, donde inclusive han trasladado sus problemas de falta de capacitación y organización, como se verá más adelante.

Gráfico No. 1

Estructura institucional vertical del CNP de Costa Rica



Fuente: elaboración propia.

2.3. Organizaciones sectoriales: las vinculaciones en el mercado del café

En la época de la post-guerra el sector agrario también siguió creciendo, quizás por la influencia temprana que éste tuvo, a través del café, en el desarrollo del país (ver al respecto Hall 1991).

Producto éste que desde el siglo pasado facilitó la creación de toda una infraestructura y un sistema institucional, que llevó a la vanguardia el desarrollo de este país en relación con el resto de los países centroamericanos.

En efecto, el café promovió la economía empresarial del Estado e incentivó un desarrollo institucional precoz, no sólo en el campo puramente público, sino que fomentó también la participación de los productores. Así, en 1932 el Poder Ejecutivo creó, mediante decreto, el Instituto de Defensa del Café, aunque ya en 1929 encontramos las primeras manifestaciones de organización de la actividad cafetalera [2] (Salas et. al 1983: 141). Con la creación del instituto se consolida la intervención estatal, a fin de lograr un régimen equitativo entre los productores y los beneficiadores.

Dicho instituto va a ser el antecedente inmediato de la Oficina del Café (que lo sustituyó en 1948) y hoy Instituto del Café (ICAFE), siendo asimismo titular de importantes potestades reguladoras, de utilidades y de precios, en las relaciones entre agricultores, industriales y comerciantes (exportadores). Siguiendo este modelo se creó también la Liga Agrícola Industrial de la Caña (LAICA), y más actualmente la Oficina del Arroz, entidades públicas no-estatales que conforman los denominados "ordenamientos sectoriales" [3]. Este tipo de ordenamientos sectoriales han sido de vital importancia para el desarrollo de un orden institucional donde ya no sólo el Estado es el promotor y protagonista principal, sino que conlleva a una participación activa y creadora de los sujetos privados, reservándose el Estado una potestad de regulación que pueda garantizar, al mismo tiempo, un trato adecuado al sector involucrado y de estabilidad a la economía nacional.

Vemos en el gráfico No. 2 el sistema institucional alrededor de la actividad cafetalera.

En este caso se encuentra una estructura institucional con todas las ventajas de una institución pública semi-autónoma, pero con una intervención del Estado mínima, ya que apenas cuenta con un miembro en la Junta Directiva, que es representante del Ministerio de Economía y Comercio. Aunque todo lo relativo a los precios se somete a conocimiento de ese ministerio, la norma es que éste respeta la política de precios establecida por el Instituto [4].

---

[2] Los primeros gremios de agricultores por producto aparecen asociados al café durante la tercera década de este siglo (la Asociación Nacional de Productores de Café en 1929, y la Cámara de Cafetaleros en 1933).

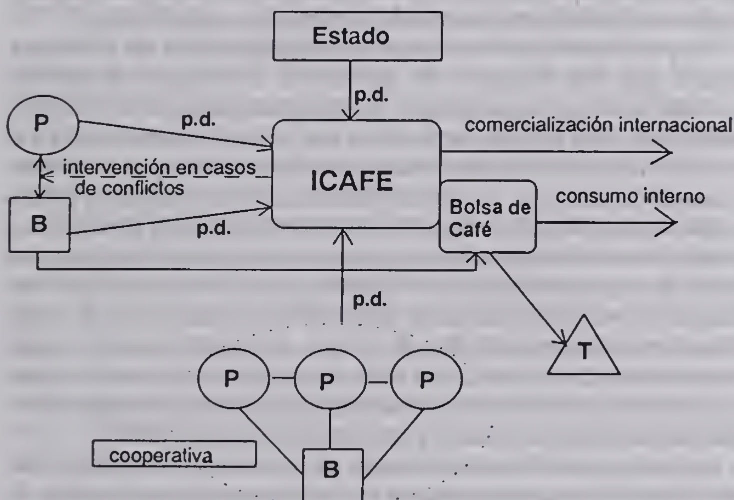
[3] Estos tipos de ordenamientos se encuentran coronados por una entidad pública como las indicadas, de función básicamente reguladora, que obliga directamente a los operadores privados del sector económico (Ortiz 1976).

[4] Información obtenida por la autora por medio de una entrevista realizada a Guillermo Canet, director ejecutivo del ICAFE; 14. I. 1994, San José.

La participación de los sujetos interesados, productores e industrializadores, queda garantizada en los diferentes niveles. Existe una integración vertical, no obstante, a diferencia del CNP, aquí la organización dicta las directrices, formula y propone al Poder Ejecutivo las políticas que deben seguirse en cuanto a la actividad cafetalera en el país.

Gráfico No. 2

El sistema institucional del café en Costa Rica



P Productor B Beneficiador T Torrefactor p.d. participación en decisiones

Fuente: elaboración propia.

El otro punto interesante que caracteriza al ICAFE como modelo de ordenamiento sectorial, ha sido su papel de intermediario en la solución de conflictos entre productores y beneficiadores; por ejemplo, cuando los productores no reciben su dinero a tiempo, o bien, en casos de problemas comerciales o de quiebra del beneficiario. También interviene cuando el beneficiador ofrece un precio menor por el producto; en este caso el Instituto recibe directamente el café y le paga al productor el precio que en realidad le corresponde. Se encarga además de regular los contratos entre productores y beneficiadores, así como

los créditos entre ellos; sobre todo vigila la fijación de intereses y la forma de cobro.

Resulta asimismo interesante denotar que la misma organización contiene formas horizontales, ya que es en la actividad del café donde más se han promovido las formas cooperativas de producción y procesamiento del producto. El ICAFE ha incentivado las organizaciones concediendo algunas prerrogativas, como por ejemplo: las cooperativas pueden vender en forma conjunta café para la exportación, por lo general lo hacen por medio de un organismo de segundo grado (federación) y pueden, al mismo tiempo, poseer un beneficio y ser torrefactores, lo cual está prohibido de modo expreso para el resto de los productores individuales o conformados bajo esquemas de sociedades capitalistas.

No podemos encontrar un desarrollo parecido en *Honduras*, primero por las razones de debilidad institucional pública apuntadas arriba, y segundo, por la debilidad misma de los sectores productivos. Los rubros de producción agrícola tradicional en el país, o han estado fundamentalmente sustentados por empresas transnacionales, como el caso del banano, o han tenido un escaso y tardío desarrollo, como el café. No obstante han sido promovidas algunas formas de organización, que no alcanzan sin embargo los niveles de competencia de las costarricenses, como es el caso del Instituto Hondureño del Café (IHCAFE), creado en 1970 como institución autónoma del Estado, y que sigue en líneas generales el modelo del ICAFE de Costa Rica, aunque sin competencia para intervenir de forma directa en la solución de los conflictos derivados de las relaciones entre productores e industriales [5].

Lo interesante de esta extensión de la estructura institucional, a través de los denominados ordenamientos sectoriales, lo constituye el hecho de que el Estado logra no solamente llevar a cabo una descentralización de funciones, sino que al mismo tiempo traslada su responsabilidad. Si el modelo "CNP" es el ejemplo de una regulación institucional vertical y paternalista, la organización sectorial tipo ICAFE es dominada por los principios de participación y subsidiaridad. Por subsidiaridad se entiende una situación que deja a los niveles más descentralizadas todas aquellas tareas que ellos puedan cumplir sin depender de directrices desde arriba. Es el caso de las vinculaciones diarias de compra-venta entre productores y benefactores, etc. La institución central interviene para velar el cumplimiento de las "reglas del juego", cuando se trata de proteger al menos poderoso, por ejemplo en situaciones conflictivas entre productores individuales y benefac-

---

5 Al respecto, entrevista realizada por la autora a Ricardo Alvarez, director del IHCAFE, en Tegucigalpa, 23. II. 1994.

tores o para ejercer funciones de intereses compartidos entre la totalidad de los individuos, que es más que todo el caso de la comercialización internacional del producto.

El principio de participación se refiere a la organización horizontal de productores en cooperativas, que incluye en muchos casos el mantenimiento de beneficios propios para los pequeños y medianos productores. Se refiere asimismo a la participación de los agricultores, los industrializadores y las cooperativas en la toma de decisiones y la administración de la institución. La organización sectorial le da un importante papel político al ICAFE. Es importante hacer notar que en el caso costarricense, la presión ejercida por el propio sector de los productores en épocas de caída de los precios, etc., ha sido vital para que el Estado asuma una posición de protección y regulación adecuada de la actividad cafetalera en el país. No así en el caso hondureño, donde la producción no sólo surge más tarde, sino que además se encuentra en manos de productores muy pequeños, con un nivel de educación que les ha impedido salir adelante como grupo organizado que intervenga en las políticas del Estado.

La facultad de ejercer control a nivel interno entre los diferentes sectores, dejando las decisiones y actuaciones de cada día a los individuos y grupos, es quizás una de las mayores ventajas que tiene el Instituto, y aquí es justamente donde hoy se debe centrar la discusión acerca de la ventaja de que este tipo de institución se extienda a otros sectores como los de las exportaciones no-tradicionales. Habría que fomentar el crecimiento de este tipo de organización, como una forma también de motivar la creatividad de los sujetos involucrados y la participación directa de éstos en la organización de la actividad; en consecuencia, como una forma de crear mayor compromiso de parte del sector privado, desmotivando con ello la idea del Estado paternalista.

A continuación se discutirán algunos de los problemas principales analizados en el sector de las agroexportaciones no-tradicionales, a fin de ver si una organización sectorial del tipo ICAFE podría servir para solucionarlos.

2.4. La realidad en el campo: experiencias y problemas que se evidencian según los diferentes sub-sectores

Como se dijo anteriormente, dentro de la actividad agraria se aprecian sectores que han desarrollado una capacidad de modernización y adaptación a las nuevas circunstancias, en tanto que otros continúan postergados y sin capacidad para integrarse de

manera eficiente al mercado. Se nota, también, que en áreas de la comercialización interna y externa la reacción de los sujetos privados ha sido rápida, asumiendo tareas dejadas por el Estado. Sin embargo, no ha ocurrido así en áreas como la del desarrollo de tecnología, la extensión y la capacitación agropecuaria [6].

Es evidente que en el caso costarricense se puede hablar de una participación efectiva del sector moderno en los nuevos procesos económicos, y que a pesar de la desregulación y la apertura del mercado, que en el caso del sector agrario ha incidido en forma directa afectando la protección desarrollada por el Estado anteriormente, ha logrado ir integrándose aprovechando al mismo tiempo los restos de las políticas de fomento.

En una serie de entrevistas realizadas en los años 1992 y 1994 con el sector de las agroexportaciones no-tradicionales, se encontró muchos ejemplos de una integración exitosa de diferentes tipos y tamaños de empresas [7]. No sorprende la inversión de familias tradicionales, a veces con larga trayectoria en la producción y exportación de café, en las nuevas actividades. Tampoco sorprende la participación del capital extranjero en las mismas. Pero, ¿cómo se puede explicar que en Costa Rica, en contraste con la situación hondureña, también existen pequeños productores que logran exportar en forma directa hacia mercados exigentes? Al respecto resultan importantes dos aspectos, los cuales, según las entrevistas realizadas, son esenciales para explicar este fenómeno:

—la existencia de instituciones de apoyo y de vías espontáneas de transmisión de informaciones; y
—largos y a veces duros procesos de aprendizaje de las empresas involucradas en el proceso.

En Costa Rica existen instituciones de apoyo al exportador que tienen, en el caso del CENPRO, una trayectoria de más de veinticinco años de trabajo. Aunque no tienen suficiente capacidad para cubrir todas las necesidades de los productores-exportadores, ofrecen una base sólida para el desenvolvimiento del sector; de

---

[6] Cabe señalar que, entre las reformas institucionales hasta ahora realizadas en Costa Rica, el servicio de extensión agropecuaria quedó asignado como parte de las tareas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), pasando los extensionistas del Instituto de Desarrollo Agrario y del CNP a esa institución, y como competencia también del sector privado. Sin embargo, son pocas las empresas que desarrollan vínculos de relación para aprovechar el servicio del MAG y, asimismo, son pocas las que se abocan a brindarlo. Según entrevistas realizadas por la autora en diferentes empresas e instituciones, Costa Rica, enero-marzo de 1994.

[7] Ver al respecto también el capítulo de Stamm en este tomo.

alguna manera brindan informaciones sobre mercados externos, tecnologías de producción y empaque, etc. En el caso de la producción de plantas ornamentales, sub-sector con una participación especialmente alta de pequeños y medianos productores, se puede constatar asimismo la importancia del contacto entre los productores para ampliar la divulgación de las informaciones. Estos contactos informales se facilitan por la cercanía espacial, y la concentración de la producción en la zona oeste del Valle Central del país.

Otro aspecto que muchas veces se olvida cuando se discute acerca de las opciones de participación en los nuevos rubros para la exportación, es la necesidad de pasar un tiempo de "aprender haciendo". Así, por ejemplo, una empresa familiar de la localidad de Palmares que exporta plantas ornamentales hacia el mercado de Israel, no empezó con esta actividad. La familia, que tenía tradición y experiencia en la producción agropecuaria (café y ganadería), fracasó en sus intentos de producir cardamomo y pimienta para la exportación, para después tener éxito con la producción de plantas. Se trata todavía de una empresa pequeña, pero creciendo y con una gerencia altamente consciente de los riesgos y fluctuaciones que significa la producción para el mercado mundial, esto último quizás la mejor garantía para el éxito económico en el futuro.

Un número considerable de empresas comenzó con la producción de una sola variedad de planta, muchas veces la caña india, producto sencillo en la etapa de producción y comercialización. A partir de las experiencias con este producto pudieron diversificar e iniciar la producción de plantas más sofisticadas. En otros productos, como el chayote o el mango, el proceso de aprendizaje empezó con la producción para el mercado interno, el cual en Costa Rica exige ciertos niveles de calidad y de presentación de los productos.

La existencia de instituciones de apoyo, así como del intercambio de informaciones y tecnología, son precondiciones necesarias pero no suficientes para un modelo incluyente de fomento a las exportaciones no-tradicionales. Si arriba hablamos de una participación amplia de empresas de diferentes tipos y tamaños, esto no incluye a la mayoría de los agricultores, los campesinos. Estos únicamente se han integrado al proceso de diversificación en forma de cooperativas y asociaciones de productores, y como proveedores de productos para empresas más grandes.

Acerca de la *organización* de los productores se sabe que ha habido diferentes etapas de desarrollo, y ya desde los años sesenta, con los planes de reforma agraria y reestructuración de las formas de tenencia de la tierra planteados por Alianza para el Progreso,

se enfatiza la importancia de la organización. A partir de los Programas de Ajuste Estructural, si bien es cierto que muchos de los modelos organizacionales impulsados por aquellos planes han quedado fuera, el tema de la organización no se abandona sino que por el contrario se retoma, si bien tratando de impulsar formas menos formales, más flexibles para la producción y participación, así como formas que permitan la integración a cadenas de producción y comercialización de manera horizontal o vertical, propiciando vinculaciones o alianzas estratégicas [8]. En la mayoría de los casos se constata que cooperativas se asocian a otras formas de organización más ágiles, surgidas de cara a la integración de la producción para la exportación. Es claro que este proceso requiere no sólo de capacidad empresarial, sino también de organización y conciencia grupal, lo mismo que capacidad para incorporar el cambio tecnológico (Trejos 1994: 88).

Cuando los productores logran incorporarse al proceso como proveedores, no se eliminan sus problemas, simplemente se modifican. Bien documentado es el caso de la piña en Costa Rica, donde los pequeños productores dependen de una transnacional, y aun cuando ésta ha tratado de integrarlos mediante el modelo llamado *satelit farming* (Altenburg-Hein-Weller 1990: 193-196), al final han terminado siendo apenas algo menos que trabajadores, esto es, sometidos a una situación de subordinación relativa [9].

Especial importancia tiene la *integración vertical* en el caso de las exportaciones de raíces y tubérculos de Costa Rica, rubro que vivió un auge considerable a partir de la segunda mitad de los años ochenta, y que se halla dominado más que cualquier otro por relaciones de compra-venta entre productores individuales y comercializadoras grandes. La producción de yuca, tiquisque, ñame y ñampí tiene una larga tradición entre los campesinos de las zonas norte y atlántica del país, producción que se destina al autoconsumo y en cierta medida también al consumo de la población urbana. El mercado-destino de la exportación son sobre todo las minoridades latinas de los Estados Unidos.

La producción no tiene ningún tipo de coordinación ni de regulación, con el resultado de fluctuaciones fuertes en los precios de los productos. La decisión de sembrar un cultivo como la yuca no nace de informaciones reales acerca de la situación en el

---

[8] Al respecto puede verse el capítulo que sobre las organizaciones aparece en este tomo, publicación también de la autora.

[9] Conocida como forma de para-subordinación, y que se diferencia de la subordinación que caracteriza la relación de trabajo en el sentido de que no están directamente subordinados a la empresa: no tienen un horario que cumplir, ni directrices que ejecutar; sin embargo existe una dependencia económica, pues si la empresa no les adquiere el producto no tienen los medios para comercializarlo solos.

mercado, sino que en lo fundamental es consecuencia de, como lo denominan los propios productores, un "comportamiento de monos", quiere decir, que el campesino analiza los resultados económicos del vecino, y si a éste le fue bien en una época con la yuca, todos los demás siembran yuca en la época siguiente. Como consecuencia necesaria, sobrevienen frecuentes sobreproducciones, lo que permite a las comercializadoras bajar los precios de compra a los campesinos. En un momento así, dado el paralelismo de la producción en toda una zona, tampoco se ofrece la salida de vender el producto en el mercado interno. Además, muchas veces los campesinos sufren el rechazo de un importante porcentaje de su producción debido al desconocimiento, o simplemente mala aplicación, de la técnica para la obtención de la calidad exigida por el mercado.

El problema principal es la dependencia, en términos absolutos, de los campesinos con respecto a unas pocas comercializadoras. Este problema se agrava por el hecho de que entre éstas son frecuentes las prácticas de competencia desleal. Según varias entrevistas realizadas en 1992 y 1994, por lo menos una empresa busca mantener el monopolio de la exportación pagando precios más altos al productor y vendiendo a precios más bajos en el exterior. Esto brinda ciertas ventajas a corto plazo a los campesinos, pero aumenta la inestabilidad del sistema de comercialización a largo plazo. Una vez establecido un monopolio en la cadena de comercialización, cualquier empresa podría dictar libremente los precios a los proveedores.

Los problemas de los campesinos no terminan allí. Las comercializadoras a menudo entregan como comprobante al productor únicamente un papel que no cumple las formalidades requeridas por una verdadera factura, o sea, que no tiene ningún valor legal, por lo que hoy son muchos los pequeños productores que se encuentran a la espera del pago de su producto, el que creyeron vender a buenos precios. También se documentaron casos de empresas que frente a los campesinos declararon estar en quiebra, aunque sus personeros manifestaron lo contrario.

Otro problema que se presenta y que debilita el sistema de comercialización de raíces y tubérculos en Costa Rica, es la existencia de una multitud de comercializadoras clandestinas, instaladas sin ningún control en cuanto al mantenimiento y cuidado del producto. Según las estimaciones de la presidenta de una empresa comercializadora de San Carlos, en 1994 existían alrededor de cuatrocientas empacadoras en esa zona norteña, entre intermediarios de las comercializadoras grandes y exportadoras directas. Los problemas ligados a esta situación son múltiples. Los campesinos no tienen información sobre la seriedad de las empresas; si hoy entregan el producto no saben si mañana pueden

esperar el pago por parte de la empresa, o si por el contrario ésta levantará la empacadora y se irá. Las empacadoras clandestinas muchas veces no cumplen con los niveles mínimos de sanidad vegetal y de tratamiento a los productos, lo que baja sus costos y las transforma en una competencia desleal para las exportadoras serias que intentan salir adelante. Por otro lado, las empresas clandestinas poseen una visión altamente cortoplacista; en muchos casos exportan productos de inferior calidad, lo que como consecuencia deteriora la imagen de los productos costarricenses en los mercados-destino.

La mayoría de los proveedores no reciben ninguno de los incentivos creados para el fomento de las exportaciones no-tradicionales. Este es un hecho que efectivamente afecta a los productores de raíces y tubérculos, y en términos generales se constata en diferentes sub-sectores de las exportaciones no-tradicionales. En el caso costarricense existe el llamado contrato de proveedores, a la par del contrato de exportación, que fue emitido con el fin de dotar a los productores-proveedores de los incentivos fiscales creados por la política de fomento a las ENT, tales como el CAT. Sin embargo, la existencia de este contrato es desconocida por la mayoría de los productores, según sus propias manifestaciones [10].

Retomando el caso en análisis, a partir de los problemas arriba señalados se puede decir que hay dos factores fundamentales que debilitan el sistema de producción y comercialización de raíces y tubérculos en Costa Rica:

—El sector se encuentra totalmente fragmentado e individualizado; las relaciones horizontales entre los productores para fines de coordinación, o simple intercambio de información, son casi inexistentes.

—No existen regulaciones suficientes para velar por el derecho del menos poderoso en el sistema, que obviamente es el campesino individual, ni por los intereses compartidos entre la gran mayoría de los individuos (por ejemplo, garantizar una buena imagen de los productos costarricenses en los mercados-destino). Donde hay leyes que establecen reglas, no existe suficiente control que garantice su cumplimiento. Este es el caso de los niveles mínimos de sanidad vegetal y de tratamiento de los productos en las empacadoras.

[10] Información obtenida mediante entrevista realizada a Gabriela Lobo, directora del CENPRO, San José, abril de 1994

La gran desventaja, la constituye el hecho del continuo fracaso de la organización de los productores. En la zona norte se han dado varios intentos para organizar a los productores de raíces y tubérculos, y casi todos han fracasado. La presidenta de una empresa comercializadora, ella misma participante activa de varios esfuerzos de este tipo, indica que quizás uno de los factores determinantes lo sea el individualismo y la mezquidad existente, ya que todos quieren vender y al mejor precio, pero sin compartir conocimientos o tecnologías.

Igualmente han fracasado varios intentos iniciados por las propias exportadoras, así como por iniciativa de la CINDE, para organizar las comercializadoras serias con el fin, entre otros, de coordinar el empaque de los productos en las regiones de producción y de este modo aprovechar mejor las capacidades instaladas y la calificación de la mano de obra contratada. Otra idea ha sido la comercialización de las raíces y tubérculos bajo una sola marca, asegurando a los compradores en los mercados-destino ciertos estándares de calidad. Según las entrevistas realizadas, los fracasos se han debido a la falta de voluntad de los empresarios involucrados para intercambiar informaciones, precondición indispensable para cualquier intento de cooperación y coordinación, hecho que es probable se deba a las condiciones de competencia especiales de los productos analizados, pero que en todo caso le da una mala calificación al exportador costarricense en cuanto a madurez y visión a largo plazo.

En el caso de *Honduras*, la situación es totalmente diferente, dado que son escasos los ejemplos de integración de pequeños productores, las exportaciones no tradicionales se encuentran en manos de grandes empresas capitalistas, y sólo se cuentan un par de experiencias positivas de asociaciones y cooperativas del sector reformado que han logrado integrarse al proceso de las exportaciones por medio del conocido contrato de coinversión, el cual fue introducido mediante la Ley de Modernización emitida en 1992. Este instrumento forma parte de la actual política agraria promovida por el INA [11], que busca una integración del denominado sector reformado al proceso de exportaciones no tradicionales a través del Programa de Reconversión. Con este programa también están contribuyendo algunas asociaciones gremiales [12], las cuales buscan ahora impulsar el desarrollo empresarial con la

---

[11] Al respecto, entrevista realizada por la autora a Ismalía Acosta, encargada del Programa de Reconversión Agropecuaria del INA, en Tegucigalpa, febrero de 1994.

[12] Según lo manifestado por Lucas Aguilera, dirigente de ACAN, en entrevista realizada por la autora en Tegucigalpa, febrero de 1994.

idea de crear competitividad en las organizaciones. Sin embargo, aquí los problemas se agravan por la falta de instituciones de apoyo, lo mismo que por factores intrínsecos a los sujetos miembros, tales como el bajo nivel de educación y capacitación. Se dice que el campesino es más eficiente como trabajador que como productor. Este es el argumento que utilizan las actuales políticas para desintegrar las organizaciones. De allí que las federaciones busquen concentrar sus planes en la creación de las condiciones para la competitividad de sus miembros, a través de programas de capacitación.

El problema del monopolio es asimismo muy grande en este país, por cuanto los monopolios constituidos no dejan competir. Este es el caso del banano dentro de los productos tradicionales, y en el caso de los no-tradicionales, el que trae la idea la monopoliza sin ningún control al respecto. Por lo que se debe tomar la iniciativa, según el planteamiento actual de las organizaciones, creando las condiciones: en capacitación, información de mercado, observación de experiencias avanzadas en países vecinos, búsqueda de financiamiento, etc. En lo que atañe a la situación de los pequeños productores individuales hondureños, ésta sigue dependiendo de la producción de granos básicos y de la política de seguridad alimentaria, lo que significa: situación precaria [13].

3. Requerimientos institucionales: aprender de la historia y de los problemas observados

3.1. Consideraciones generales

Sin duda, el viejo esquema de regulación en Centroamérica ha tenido un impacto negativo al crear dependencias y relaciones paternalistas entre los individuos y el Estado. No obstante, al analizar la situación del sector agrario bajo las nuevas condiciones de existencia, se nota que aun bajo las condiciones relativamente favorables de Costa Rica, la desregulación ha dejado lagunas y deficiencias institucionales que impiden un crecimiento y desarrollo incluyente en el sentido de integrar a la mayoría de los agricultores a las nuevas opciones económicas. Lo que se debería buscar es crear una estructura institucional pública eficiente, con

---

[13] Al respecto, puede verse el capítulo de Tablada acerca de la situación de los productores de granos básicos en Honduras, publicado también en este tomo.

una competencia de funciones realistas a cumplir, y con vinculaciones efectivas con el sector institucional privado. Cualquier regulación que se pretenda debería cumplir con ciertos principios, para no correr el riesgo de repetir viejos errores.

De acuerdo a los estudios realizados y las experiencias observadas, se pueden anotar como principios los siguientes:

—La regulación o intervención tiene que ser *selectiva* para proteger al menos poderoso en los procesos económicos. Una pequeña empresa capitalista en el sector de flores o helechos no necesita del Estado para comercializar sus productos, siempre que exista un sistema institucional del sector privado (transportistas, agencias aduaneras, etc.) que le permita competir con empresas en otros países. Por otro lado, el campesino que produce yuca sí necesita la protección estatal, ya que no tiene ni el capital ni la capacitación para aprovechar bajo condiciones de igualdad las redes de comercialización para su producto.

—El Estado tiene que velar por los *intereses compartidos* entre todos o la mayoría de los sujetos en un sector determinado. Así, a largo plazo tiene que ser el interés de todos los productores y comercializadoras de raíces y tubérculos de Costa Rica el que se mantenga una buena imagen del producto en el mercado mundial, por lo que hay que eliminar a aquellos exportadores que evitan las normas establecidas, y mandan productos de inferior calidad a los clientes en Miami o en otros mercados-destino.

Una regulación no tiene sentido si no existe un *control efectivo.* Ya se mencionó el caso de las empacadoras clandestinas, que no cumplen con los mínimos de sanidad establecidos por las leyes vigentes. Lo que ocurre simplemente es que no hay controles de forma regular y efectiva, lo que a su vez impide el mantenimiento de los niveles de calidad y al mismo tiempo permite una competencia desleal con las exportadoras serias que sí funcionan con una visión a largo plazo.

La intervención estatal tiene costos los cuales fácilmente, como lo enseña la historia reciente, se pueden convertir en una carga fiscal que al fin y al cabo recae sobre todos los que no saben evadir impuestos. Para mantener una relación positiva de costo-beneficio cualquier regulación tiene que basarse en reglas *claras y sencillas,* que a su vez permitan controles fáciles, rápidos y económicos.

3.2. La organización sectorial en las exportaciones no-tradicionales: una opción concreta para solucionar algunos de los problemas observados

Ahora bien, cabe preguntarse: ¿en qué medida podría una organización sectorial del tipo ICAFE, quiere decir, un modelo con alto nivel de participación y limitada intervención del Estado, solucionar algunos de los problemas arriba analizados? ¿Cuáles serían las ventajas frente a otros modelos de organización y cuáles serían los obstáculos que habría que enfrentar antes de lograr tal organización?

Para retomar el ejemplo de las exportaciones de raíces y tubérculos de Costa Rica. Se vio que uno de los principales problemas es la falta de coordinación de la producción y las consecuentes fluctuaciones en las cantidades y los precios. La típica respuesta que se suele oír en el país es que debería haber una "zonificación agraria", lo que al fin y al cabo no significa otra cosa que la planificación de la producción agraria por parte del Estado. Es la típica respuesta que sigue una visión paternalista de las relaciones entre los individuos y el Estado, y que no puede responder a la pregunta: ¿cómo se podría implementar una zonificación sin establecer un sistema autoritario de controles y sanciones? Un sector bien organizado entre productores y exportadores podría, con base en proyecciones realistas sobre el desarrollo del mercado, buscar una *coordinación acordada* entre los diferentes sujetos. Una coordinación de este tipo no estaría libre de conflictos, no obstante estos conflictos se podrían controlar y buscar la mejor solución posible para las partes involucradas.

Otro problema fundamental del sector de raíces y tubérculos es la falta de regulación de las relaciones entre los productores y las comercializadoras. La forma contractual, común entre sujetos que se encuentran en el mercado bajo condiciones de igualdad de poder, no sirve en este caso debido al desconocimiento que existe de los derechos y deberes, así como por la imposibilidad de llevar ante los tribunales un conflicto con un productor campesino. En muchos casos simplemente no quieren plantear de forma abierta sus conflictos, ya que le temen a los posibles resultados negativos, o bien consideran que eso conlleva largos y engorrosos procesos. De allí que se piense que una organización sectorial podría fijar algunas *reglas de juego*, normas claves en cuanto a las formas de entrega del producto, normas de calidad, etc. Todo esto para proteger al menos poderoso y maximizar la eficiencia del sistema total, por ejemplo mediante mejoras en los niveles de calidad de los productos exportados.

La organización sectorial podría al mismo tiempo servir como red para recolectar *informaciones* sobre problemas fitosanitarios, plagas, variedades adaptadas a diferentes tipos de suelos, etc., para facilitar la investigación aplicada y el progreso tecnológico en el subsector. La información sobre el nivel de precios pagado al productor también se podría recolectar y distribuir, por ejemplo, a través de los representantes de otras instituciones o los medios masivos de comunicación, para así mejorar la capacidad negociadora del campesino, tal y como lo hace el ICAFE en el caso de los cafetaleros. Igualmente, el *control* de la multitud de empacadoras formales e informales se podría facilitar una vez establecida una organización especial para este subsector. Por último, la organización podría aumentar el poder de los productores centroamericanos en los mercados de destino, negociando cantidades más grandes de productos. Este aspecto parece de particular importancia en un mercado tan difícil como es la comercialización de raíces y tubérculos en los Estados Unidos [14].

Si la organización sectorial, para un sub-sector como el de las raíces y tubérculos, presenta tantas ventajas, cabría preguntarse por qué todos los intentos documentados para realizarla fracasaron. Los entrevistados siempre echan la culpa a la "idiosincracia de los costarricenses" que no permite su surgimiento. Sin lugar a dudas no se deben menospreciar los aspectos culturales. No obstante hay otros factores, dignos también de tomar en cuenta: una empresa que se beneficia de formas desleales de competencia no tendría perspectivas de mejoras en la organización y el control del subsector. A corto plazo las comercializadoras grandes sacan provecho del bajo nivel de información de los productores individuales. Hay que ver asimismo el alto grado de competencia que existe entre las exportadoras, lo que hace menos probable la coordinación y la cooperación entre ellas, dado que cualquier intercambio de informaciones podría beneficiar más al competidor que a la misma empresa.

4. A manera de conclusión: ¿cuál podría ser el papel del Estado en el futuro?

En primer lugar, se deberían concentrar los esfuerzos en acrecentar las capacidades empresariales de los campesinos

[14] Un primer intento de esta naturaleza lo están realizando algunas organizaciones gremiales centroamericanas, a través de la creación de una asociación de pequeños y medianos productores centroamericanos, ASOCODE, con sede en Nicaragua. Como primera tarea, esta asociación se ha trazado la creación de un sistema de información regional sobre productos, posibles mercados destinatarios, precios, requerimientos, etc.

involucrados en el proceso de las agroexportaciones no-tradicionales, sobre todo en aquellos sub-sectores detectados como los más débiles. Al mismo tiempo se necesita una legislación efectiva contra la competencia desleal, que asegure el funcionamiento de la economía de mercado. Paralelamente se requiere de una legislación anti-monopólica que evite la concentración, y por ende las formas de monopolio privado. Tiene que ser una legislación capaz de regular el excesivo poder de las empresas, y que a la vez deberá estar unida a una moderna autoridad administrativa que ejerza una labor de inspección pública como organismo regulador y no como organismo directivo o sustitutivo de la dirección de las empresas. En ambos países de estudio se encuentra la base constitucional suficiente para emitir una legislación de este tipo, por cuanto ambas constituciones políticas han previsto la prohibición de constituir monopolios de carácter privado.

Una vez establecidas condiciones más equilibradas entre las diferentes partes involucradas, el Estado podría tomar la iniciativa para crear la organización sectorial, siempre con la idea de descentralizar las funciones tan pronto sea posible a los mismos actores del sector. Esto podría ser otro obstáculo en el proceso, si se toma en cuenta la forma de pensar del empleado público tradicional: parece muy difícil convencerle de que la mejor comprobación de un buen cumplimiento de su trabajo, sería que llegue el momento en que ya no se le necesite. Otro de los puntos importantes para realizar la ampliación hacia otros sectores del modelo de organización sectorial, sería impulsar la actividad y capacidad creadora de las empresas e individuos a fin de lograr unidades que satisfagan realmente el bien general.

Sería importante también contar con un aparato jurisdiccional que conozca las nuevas concepciones y principios que rigen las actuales relaciones de mercado, y que sea capaz asimismo de resolver los conflictos en forma justa y equilibrada. Que responda no sólo a los principios de protección de la propiedad, sino que tome en cuenta la gran gama de intereses y relaciones surgidas de las nuevas formas de actividad, donde definitivamente se encuentran una serie de situaciones que constituyen "expectativas". Se debe tomar en cuenta que la mayoría de las relaciones nacidas de los nuevos procesos de las agroexportaciones no-tradicionales se rigen de modo exclusivo por los principios de confianza y buena fe.

Estos puntos, considerados aquí como fundamentales con base en las experiencias encontradas en ambos países, hasta ahora no han sido observados en los planteamientos formulados sobre modernización del Estado. Se ha observado en todo el proceso, desde que se pusieron en práctica las primeras medidas de ajuste

estructural, que el tema de la transformación del Estado, sobre todo en términos de reducción y privatización, ha sido un punto clave. Sin embargo no se ha dado una concepción coherente que pueda vincular a los grandes sectores institucionales involucrados: el sector público y el sector privado, y que al mismo tiempo defina una coordinación delimitada entre ellos en cuanto a las funciones a cumplir por cada uno en los términos de alcanzar un desarrollo más equitativo, lo que en este trabajo se ha dado en llamar el modelo incluyente.

Bibliografía

Altenburg, T.-Hein, W.-Weller, J. 1990: *El desafío económico de Costa Rica. Desarrollo agroindustrial autocentrado como alternativa*. San José.

Aguilar, R. et al. 1992: *Temas agrarios*. Tegucigalpa.

Arancibia C., J. 1991: *Honduras: ¿un estado nacional?* Tegucigalpa.

Bulmer-Thomas, V. 1989: *La economía política de Centroamérica desde 1920*. San José.

Calderon, F.-Chiriboga, M.-Piñero, D. 1992: *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*. San José. (IICA - Serie Documentos de Programas No. 28).

CEPAL 1985: *Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo*. G. 1. México.

Fúnez, F.-Ruben, R. 1993: *La compra-venta de tierras de la reforma agraria*. Tegucigalpa.

Hall, C. 1991: *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica*. San José.

Herrera, D.-Pomareda, C.-Trejos, R. A. 1992: *Armonización de políticas y modernización de la agricultura en Centroamérica. Estrategia en procesos de ajuste y apertura económica*. San José. (IICA-Serie de Documentos de Programas No. 27).

IICA 1987: *Los programas de ajuste estructural y sectorial, alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura*. San José.

IICA 1994: *Liberalización comercial y desarrollo sostenible en la agricultura centroamericana*. Programa I: Análisis y planificación de la política agraria. San José

Peat Marwick 1993: *Estudio de apoyo técnico para el ajuste y fortalecimiento del Consejo Nacional de Producción, consistente con el nuevo rol institucional*. San José.

Noé P., H.-Sandoval, R.-Thorpe, A. 1992: *El sector agrícola y la modernización en Honduras*. Tegucigalpa.

Noé P., H.-Thorpe, A. 1992: *Honduras: el ajuste estructural y la reforma agraria*. Tegucigalpa.

Ortiz, E. 1976: "El estado social de derecho", en *Revista Ciencias Jurídicas* 29, págs. 23-157.

Ruben, R. 1991: *El problema agrario en Honduras*. Tegucigalpa.

Salas. W. et al. 1983: *El sector agropecuario costarricense. Un análisis dinámico 1950-1980*. San José.

Santana, C.-Trejos, R. A. 1991: *Apertura económica: características e implicaciones para el sector agroalimentario en América Latina y el Caribe*. San José (IICA - Serie Documentos de Programas No. 24).
Sojo, C. 1991: *La utopía del Estado mínimo. Influencia de la AID en Costa Rica en los años ochenta.* San José.
Sojo, C. 1992: *La mano visible del mercado*. San José.
Trejos, R. A. 1994: *Transformaciones en el sector privado de la agricultura*. San José (IICA - Serie Documentos de Programas).
Villasuso, J. M. 1993: *Cambio estructural y reformas institucionales en la agricultura de América Latina y el Caribe*. San José.

Capítulo III

Capacitación para un sector agrario desregulado y competitivo: el caso de Costa Rica

Maricela Cascante

1. Apertura comercial: nuevos retos para la capacitación agraria

El sector agrícola de Costa Rica ha enfrentado un cambio profundo en los últimos años, marcado en primera instancia por la apertura comercial y la paulatina desregulación de la producción para el mercado interno. Esto ha significado también nuevos retos para el sistema de capacitación técnica agraria. Entre los típicos productos tradicionales del campesinado costarricense y muchos de los productos no-tradicionales de exportación hay marcadas

diferencias en cuanto al *know-how* necesario para el éxito económico. Mientras que la producción de frijol, maíz y café respondió en primer lugar a la producción dirigida a un mercado establecido, los nuevos productos exigen, en su mayoría, alta calidad en diferentes aspectos, desde la apariencia impecable hasta ciertos límites de tamaño y niveles máximos de residuos químicos, para su ingreso al mercado. Esta situación obliga al agricultor a controlar en forma mucho más eficiente todo el proceso de producción, cosecha y postcosecha.

La necesidad en el campo agropecuario de lograr una mayor eficiencia productiva en un mercado incierto para la mayoría de los pequeños y medianos productores, requiere que dentro de estos cambios se provea a los agricultores de las herramientas necesarias para el desarrollo de una competitividad incluyente. Por otro lado, no debe olvidarse que para el caso de los productos tradicionales los conocimientos se trasladaron de padre a hijo, entre vecinos y hermanos, lo que implicó todo un proceso de capacitación informal [1]: los objetivos de la capacitación informal se concentran en una sustitución de la educación escolar o en brindar la oportunidad de adquirirla, suplementar la educación escolar y proveer el conocimiento necesario para el manejo de situaciones nuevas (Bruchholz 1987: 16).

En el caso de los productos no-tradicionales, con muchos de los cuales los agricultores costarricenses nunca habían tenido experiencia, ni con sus ciclos de vida mucho más cortos [2], este tipo informal y espontáneo de transferencia de conocimentos debió ser sustituido por una capacitación formal adecuada [3].

En el presente capítulo se ofrece una descripción del sistema de capacitación técnica agraria que se ha desarrollado en Costa Rica, y se analiza en qué medida las instituciones más importantes del sector han podido responder a las nuevas condiciones del sector agrícola. Finalmente se estudia el caso de la educación técnica agropecuaria y algunas de sus actuales características.

---

[1] "Capacitación informal es el proceso que se da a lo largo de toda la vida, en el cual se ganan comprensión, conocimientos, habilidades y conductas a partir de las experiencias diarias y de la influencia del medio..." (von Blankenburg 1974: 349, traducción propia).

[2] Ver el ejemplo de las plantas ornamentales, cuyo mercado depende en alto grado de la moda en los países de destino.

[3] "Capacitación formal es el sistema de enseñanza de alto grado, institucionalizado, dividido en períodos de tiempo y jerárquicamente estructurado, el cual comprende desde el inicio de la escuela primaria hasta los más altos rangos de la universidad" (von Blankenburg 1974: 349, traducción propia).

2. El sistema de capacitación agraria en Costa Rica: un breve resumen histórico

La actividad agropecuaria tiene una gran relevancia dentro del proceso de desarrollo de la sociedad costarricense. A pesar de los embates sufridos con la adopción de diversas estrategias de desarrollo que han desestimulado ciertas áreas de su producción, la agricultura continúa ocupando un lugar preponderante dentro de los índices de producción nacional.

El desarrollo agropecuario del país y el sistema de educación nacional han crecido de la mano. Entendida como un proceso formal, la educación tuvo sus inicios a finales del siglo XIX con la declaratoria de obligatoriedad y gratituidad de la educación escolar y diversificada (Ley General de Educación Común). Durante la segunda mitad de este siglo se crearon una serie de instituciones de enseñanza, escuelas y colegios que ofrecían cursos de agricultura, incluyendo la Universidad de Santo Tomás (1843). En el año 1889 se funda el Instituto Nacional de Agricultura, hoy Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que tendría a su cargo la asesoría técnica para los productores. Para inicios del siglo XX, la formación de peritos agrícolas y técnicos era cubierta por la Escuela de Agricultura (1914) y la Escuela Normal de Heredia (1915). A nivel superior se crea la Escuela Nacional de Agricultura en 1926, la cual se convertiría posteriormente en la actual Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica.

Las necesidades del sector informal fueron asignadas a las agencias de extensión del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), hoy Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), mientras que, dentro del plano formal, se ideó la posibilidad de incorporar la educación agropecuaria a la enseñanza secundaria, a fin de lograr llegar hasta los productores en el campo. Fue entonces cuando se elaboró los primeros planes de estudio para los colegios agropecuarios con ayuda de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, si bien no fue sino hasta 1962 que se estableció la primera institución de este tipo. Posteriormente se fortalecieron en el país otras iniciativas de formación y capacitación a diferentes niveles estatales y privados, formales e informales.

En la actualidad, a pesar de que no existe en Costa Rica un sistema nacional formalmente estructurado para atender las demandas de capacitación del sector, la confluencia de instituciones y organizaciones en torno a éste permite hacer una aproximación descriptiva de sus contribuciones más relevantes en esta área.

3. Reformas de las instituciones relacionadas con la capacitación agraria

El Estado, en su afán por modernizarse, toma como medidas principales la transformación y especialización de algunas oficinas, promueve la movilidad de los trabajadores públicos hacia el sector privado, reduce su intervención en los procesos de comercialización y producción agropecuaria e incentiva la privatización de instituciones y servicios. Como consecuencia de estas medidas los programas de formación y capacitación han experimentado una reducción de sus presupuestos, la eliminación de algunos programas o bien, el replanteamiento temático de sus contenidos.

Los efectos sufridos por la capacitación formal e informal son de diversa naturaleza, según el caso de entes gubernamentales o no gubernamentales:

El MAG es el ente estatal regente de la asesoría y capacitación técnica informal de los productores agropecuarios. Labor que realizó inicialmente con el programa STICA, y más tarde con la integración del sistema de agencias de extensión agrícola y estaciones experimentales en todo el país. Para 1993 esta institución modificó este sistema por el sistema INVEX, que pretende integrar los procesos de investigación-extensión en el tratamiento de problemas en el campo con la participación activa de los productores. La Dirección General de Extensión procuraba así un desarrollo de la asesoría agropecuaria de "abajo hacia arriba", al integrar la investigación en finca (con anterioridad, los funcionarios de las agencias de extensión agrícola no efectuaban investigación formal).

El Consejo Nacional de la Producción (CNP), anterior responsable de la comercialización agrícola, es el actual encargado de coordinar todos los aspectos relacionados con la industrialización de productos agrícolas, campo en el cual no se ha avanzado mucho por falta de la debida capacitación de su personal. El Ministerio de Educación Pública (MEP) contribuye a la educación agrícola formal con un programa a nivel de estudios secundarios y mediante los colegios técnicos.

Cabe mencionar dentro de los esfuerzos de capacitación informal estatales, aquellos orientados hacia el sector forestal y promovidos por el Programa de Desarrollo y Capacitación Forestal (DECAFOR) del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM). Dicho programa se basa en la capacitación de capacitadores (técnicos forestales) para productores organizados del país. El papel de algunas instituciones autónomas o semiautónomas dentro de la instrucción agropecuaria es muy variado. Dentro de este grupo se identifican instituciones semi-estatales, cuyas acciones se resumen a continuación.

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), brinda orientación informal a nivel técnico-administrativo; un 27% de sus cursos son orientados a productores y obreros agrícolas (INA 1992: 11). Su nivel de instrucción es altamente tecnificado, e inclusive en algunos casos sus cursos llevan a la obtención de un certificado de especialización. Esta institución presenta como mayor modificación el contenido programático de sus cursos. En la actualidad se ha introducido un mayor énfasis en aspectos de comercialización y de manejo postcosecha, así como sobre la producción con sostenibilidad. Los temas relativos al desarrollo empresarial son abordados con profundidad por el Departamento de Administración Agropecuaria del Instituto. Esta institución trabaja con productores organizados o grupos formales.

La capacitación informal de grupos campesinos beneficiarios de programas gubernamentales de adjudicación de tierras, es atendida por el IDA. Su Departamento de Organización y Capacitación Campesina brinda instrucción en particular en aspectos de organización y administración para los nuevos propietarios. Esta institución ha sufrido recientemente una fuerte reducción de los escasos recursos materiales y humanos destinados al área de capacitación, a tal punto que éstos no pueden cubrir la demanda actual.

Existen en el país dos instituciones especializadas en el fomento de exportaciones, en especial las no tradicionales: el Centro para la Promoción de Exportaciones (CENPRO), a nivel semi-estatal, y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), a nivel privado. Esta última atiende las necesidades de capacitación informal especializada (cursos cortos, seminarios y charlas) dirigidas al sector productor, comercializador e industrializador de productos de exportación no tradicionales. Las experiencias de formación tienen como destinatarios tanto a los profesionales en la rama, como a los productores mismos. Como temas principales se tratan aspectos relativos al desarrollo y mantenimiento de la calidad en la producción y la competitividad en los mercados. Esta institución no ha experimentado grandes modificaciones en sus programas, sino que más bien ha logrado una especialización de los mismos.

Las universidades estatales del país de tipo autónomo, generan la mayor parte del conocimiento científico y tecnológico en muy diversas áreas del campo agropecuario. Un alto porcentaje de la tecnología producida principalmente en la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, es transferida al sector productivo mediante capacitación informal a través de las limitadas labores de extensión universitaria. Hoy, existe la preocupación por proponer nuevos mecanismos de vinculación para hacer más eficiente la transmisión del cono-

cimiento necesario de las universidades hacia la sociedad. Como resultado de ello, se han creado unidades de transferencia de tecnología dentro de los centros de educación superior, no obstante son muchos los problemas agrícolas que yacen sin atención y es evidente la necesidad de crear paquetes tecnológicos congruentes con el medio.

Dentro del área de capacitación formal, estas Instituciones, así como la Universidad Nacional Estatal a Distancia, ofrecen planes formales de estudios hasta nivel de maestría en áreas afines a la producción y la administración agropecuaria, extensión agrícola, desarrollo rural y economía agrícola. La capacitación informal de actualización a nivel profesional técnico se traduce en encuentros, seminarios y congresos especializados y coordinados interinstitucionalmente. Las universidades del país han iniciado recientemente un debate acerca del papel de la enseñanza agropecuaria a nivel superior [4].

Las instituciones internacionales que trabajan en Costa Rica, como el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), la Escuela Centroamericana de Ganadería (ECAG), el CATIE (Centro Agrícola Tropical de Investigación y Enseñanza) y la EARTH (Escuela de Agricultura del Trópico Húmedo), también desarrollan proyectos de investigación en la región y contribuyen en la capacitación formal de técnicos y profesionales a nivel de grado y postgrado. Estas organizaciones desempeñan una valiosa labor en apoyo a programas de capacitación informal desarrollados por otras instituciones a todo nivel. Al poseer mayores recursos y una capacitación dirigida principalmente a un nivel de grado y postgrado, no ha resultado difícil la concepción y reorientación de sus planes de estudio hacia áreas prioritarias como la gestión empresarial y el desarrollo sostenible.

En Costa Rica existen más de cuatrocientas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y otro tanto de organizaciones gremiales que contribuyen a la capacitación de las comunidades. De manera independiente, o en coordinación con otras agrupaciones, algunas de ellas, como por ejemplo: las cámaras de productores, Liga de la Caña, ICAFE, CORBANA, UPANACIONAL, CEPAS, Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense, cooperativas y otras, contribuyen a la capacitación informal del sector agropecuario. Resultaría imposible hacer un recuento de todas ellas y sus actividades, por lo que se hace mención únicamente de las más relevantes.

---

[4] Ejemplo de ello es el seminario auspiciado por la UNA en 1992, con el propósito de discutir "El papel del ingeniero agrónomo en la sociedad actual" (Salazar-Fernández 1993).

A este respecto cabe resaltar la labor que efectúa el Centro Nacional para la Capacitación Cooperativa (CENECOOP), que es la instancia superior de educación y formación cooperativa. Este centro efectúa alrededor de doce cursos cortos especializados anualmente, y coordina a nivel nacional una serie de actividades de capacitación en coordinación con todas las instituciones del país relacionadas (FEDECOOP R. L, FEDECREDITO R. L, UNACOOP R. L, y otras). Además, posee programas de estudios formales a nivel de grado y postgrado.

Se pudo constatar que otras agrupaciones gremiales y no gubernamentales también han incorporado en sus programas de capacitación informal aspectos de gestión gerencial y desarrollo sostenible, no obstante, muchas de ellas lo hacen de manera coordinada con instituciones superiores.

Finalmente, es valioso mencionar otro tipo de organización de carácter privado dedicada a la formación del recurso humano, el Instituto Centroamericano en Administración de Empresas (INCAE), que constituye hoy la organización líder en aspectos de administración y brinda asesoría y servicios en apoyo a otras instituciones, aunque no posee un programa propio de formación en la rama agropecuaria.

A pesar de la diversidad de programas e instituciones involucradas en el campo de la capacitación agropecuaria en Costa Rica —y desde luego sin agotar en este capítulo—, sus informaciones, beneficios y transformaciones no parecen llegar hasta el nivel de los medianos y pequeños productores. Un ejemplo de esta aseveración se comprobó mediante los resultados de una encuesta aplicada a ciento setenta productores pertenecientes a tres organizaciones dedicadas a la exportación de productos no tradicionales (ASOFRUPAC, Coopechachote y Coopeindia) en abril de 1994 [5]. El nivel de capacitación formal de los productores encuestados es limitado, ya que los niveles de educación que agrupan el mayor porcentaje de productores corresponde al de educación primaria incompleta (35,9%) y primaria completa (28,2%). Un nivel de instrucción mayor, como la educación secundaria, es alcanzado apenas por el 3,5% de la población entrevistada.

El tipo de instrucción informal recibido por este grupo de productores se refleja en los resultados del cuadro No. 1. El 54,1% de los agricultores entrevistados aseguró no haber recibido ningún tipo de instrucción informal, ya sea en forma de cursos, asistencia técnica u otra. Entre las acitividades de capacitación informal

[5] Véase el capítulo de Morera en este tomo.

sobresalen las auspiciadas por la propia organización: un 23,5% de los entrevistados respondieron haber recibido cursos y/o asistencia técnica de su cooperativa o asociación en por lo menos una ocasión. La transferencia de conocimientos y técnicas de persona a persona cobra una gran importancia entre las respuestas expresadas bajo "otra" modalidad dentro de la capacitación informal recibida (13,5%). El análisis detallado de esta respuesta indica que la información se adquiere de otros agricultores, de trabajos anteriores o por iniciativa propia. El origen e impacto de este tipo de procesos de aprendizaje son de difícil detección, pues están influidos por relaciones sociales informales de compañerismo y familiaridad entre grupos.

Cuadro No. 1

Capacitación informal recibida por productores de tres organizaciones dedicadas a la exportación de cultivos no tradicionales (n=170)

Tipo de capacitación	Porcentaje de la población %
1) Cursos de su organización	2,9
2) Otros cursos	1,8
3) Asistencia técnica (MAG)	7,1
4) Asistencia técnica de su organización	11,2
5) Todas las anteriores	9,4
6) Otra modalidad	13,5
7) Ninguna	54,1

Elaboración propia. Datos: Morera 1995.

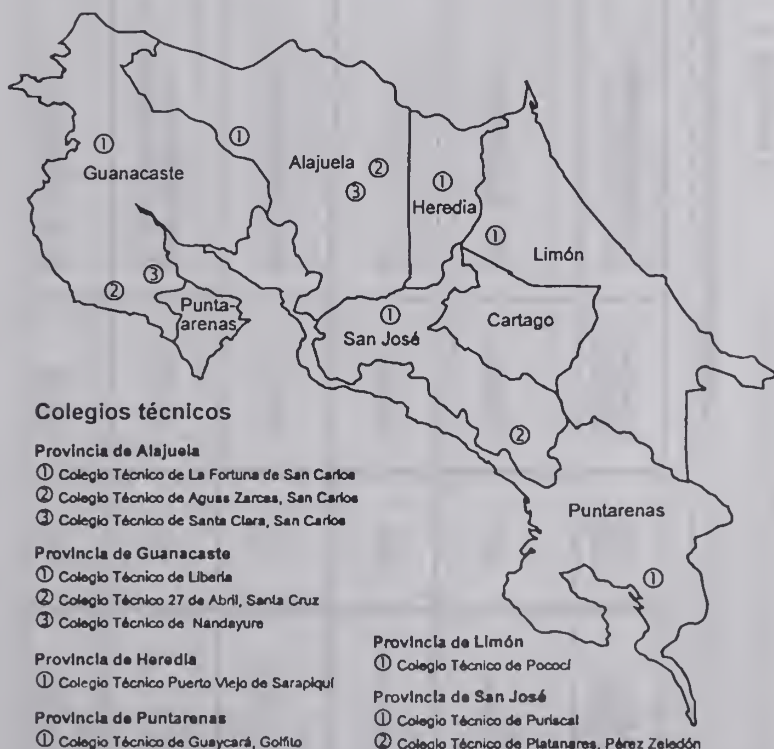
Como puede observarse en el mismo cuadro No. 1, la asistencia técnica brindada por el MAG ocupa el tercer lugar de importancia dentro de la instrucción informal de los agricultores; los datos obtenidos indican que uno de cada seis agricultores ha tenido experiencia con las medidas de extensión de éste ente estatal. Tomando en cuenta la situación precaria de la capacitación informal, cabe preguntarse en qué medida la capacitación formal en los colegios técnicos ubicados en las zonas rurales ofrece una preparación adecuada a las futuras generaciones de agricultores en Costa Rica.

4. Los colegios técnicos: ¿un instrumento útil para enfrentar los nuevos retos?

Con el propósito de evaluar los cambios sufridos por la educación técnica agropecuaria y su aporte a la comunidad, se llevó a cabo un estudio de campo cuyo primer paso consistió en escoger una muestra del 21% de los 52 colegios agropecuarios existentes hasta 1992. Como criterios de selección se utilizaron la representatividad por región, incluyendo zonas de alto desarrollo agrícola y marginales (ver el gráfico No. 1) y el tamaño del colegio; además, se tomó en consideración el único colegio semioficial del país. El cuadro No. 2 reúne algunas características generales de los colegios analizados.

Gráfico No. 1

Ubicación de los Colegios Técnicos entrevistados



Cuadro No. 2

Características generales de los colegios técnicos analizados

Nombre / ubicación	Estu-diante	Tendencia matrícula	Especialidades	Proyectos productivos
CT de La Fortuna	430	creciente	prod. agropecuaria	vivero, acuacultura, porqueriza, plátano, avicultura, ganado de leche, yuca, tiquisque
CT de Aguas Zarcas	600	creciente	n.i.	piña, cítricos, yuca, plátano, pastos, avícultura, ganado de leche
CT de Santa Clara	87	estable	prod. agropecuaria	acuacultura, aves, ganadería, cerdos, pastos, forestales, plantas medicinales, otros cultivos
CT de Liberia	600	creciente	prod. agropecuaria, industr. de alimentos, riego	forestales, ganadería, horticultura, otros cultivos
CT de Santa Cruz	300	estable	prod. agropecuaria	porqueriza, proyecto de riego, ganadería

CT de Nandayure	315	estable	prod. agropecuaria	reforestación, mango, ganadería, vivero, porqueriza, horticultura, ornamentales
CT de Puerto Viejo	243	creciente	agroecología, conserv. de alimentos	hortalizas, plátano, cacao, ñame, maíz, reforestación
CT de Guaycará	360	creciente	prod. agropecuaria, industrialización de la madera, conserv. de alimentos	pollos, propagación de plantas, plantas de procesamiento, palma aceitera, prod. animal
CT de Pococí	1.600	estable	prod. agropecuaria, conserv. de alimentos	ganado de carne y leche, cerdos, palmito, enlatado de palmito, elaboración de mermeladas
CT de Puriscal	640	estable	prod. agropecuaria	avicultura, pastos, huerta, porqueriza, caña, café,
CT de Platanares	250	estable	prod. agropecuaria, agroecología, conserv. de alimentos	n.i.

n.i. = no hay información.

Fuente: entrevistas con responsables de los CT.

colegio. Como información complementaria se practicaron entrevistas informales con algunos estudiantes del colegio. Los temas relevantes de la entrevista comprendieron cuatro secciones principales: la primera sobre información general del colegio, la segunda sobre los planes de estudio anterior y actual, una tercera parte sobre los estudiantes y egresados del colegio, y una cuarta parte sobre su relación con otras instituciones en el área de capacitación y asesoría técnica. Además se elaboró alguna información acerca de sus actividades productivas.

Antes de proceder a exponer los posibles efectos de las políticas de ajuste sobre la educación técnica agropecuaria (ETA), es conveniente hacer un breve recuento sobre algunos aspectos generales de este tipo de educación en el país.

4.1. El desarrollo de la educación técnica agropecuaria en las últimas décadas

La educación técnica secundaria es definida por el PNUD (1993: 242), como aquella "educación impartida en los establecimientos de educación secundaria cuyo objetivo es preparar alumnos directamente para su oficio o una ocupación diferente de la enseñanza". Respondiendo a esta afirmación, la creación de los colegios agropecuarios en Costa Rica obedeció a la necesidad de llevar la educación a las zonas rurales y proveer a los jóvenes de una herramienta de trabajo para evitar su migración hacia las zonas urbanas. Tal y como lo menciona Bruchholz (1987), este tipo de sistemas educativos tienen gran éxito en países en desarrollo, siempre y cuando existan condiciones óptimas para su realización vocacional, por lo que es importante analizar no sólo sus aportes a la comunidad sino al egresado mismo.

La evolución histórica de la ETA se da a partir de la fundación del primer colegio agropecuario en 1961, y se puede distinguir tres décadas de desarrollo: la primera, de 1960 a 1970, tuvo como función afinar los primeros planes de estudio y capacitar el primer personal docente para los nueve colegios que existían a la fecha. En la siguiente década, se dio un mayor impulso a la ETA basado, según Pérez (1987) y Calivá (1993), en comunicación personal, en intereses puramente políticos y personalistas, que dio como resultado la creación del 80% de los colegios existentes. Según narra Calivá, en este mismo período se ampliaron las instalaciones de los colegios y se dotaron de equipo con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Los planes de estudio contemplaron solamente la especialidad agropecuaria.

En la década de 1980-1990, las presiones de los estudiantes llevaron a que se abriera una salida colateral en el onceavo nivel, de manera que los estudiantes sin vocación agrícola pudieran dejar el colegio y obtener su bachillerato antes de cursar el doceavo nivel. Se notaba para entonces una subutilización de las fincas, y el equipo donado a los colegios comenzaba a deteriorarse por falta de mantenimiento (Pérez 1987).

4.2. Reformas en los planes de estudios

En 1992 tuvo lugar la elaboración de un novedoso plan de estudios que "respondiera a las necesidades actuales del desarrollo del país y las comunidades". A criterio de las autoridades del MEP el plan se adecua a las nuevas políticas de ajuste estructural, ya que pretende una mayor y mejor incorporación de los egresados al mercado. El fin principal de este plan es lograr la incorporación efectiva de los egresados en el mundo productivo como elementos activadores del desarrollo en los sectores agropecuario, industrial y de servicios (MEP 1992). Esta característica concede al estudiante la oportunidad de elegir otra vocación aparte de la agropecuaria dentro del mismo colegio. A partir de este momento los colegios fueron designados como colegios técnicos (CT) y no más como agropecuarios. Este plan de estudios fue puesto en ejecución durante 1993 para los alumnos de séptimo nivel de secundaria, y será introducido paulatinamente a otros niveles.

Las principales modificaciones introducidas al plan anterior que se pretende llevar a cabo son:

—fortalecer la gestión empresarial;
—desarrollar la adecuación cirricular según las necesidades de la comunidad;
—incorporar ciencia y tecnología modernas;
—propiciar la participación del estudiante;
—propiciar la transformación y adaptación de ciencia y tecnología.

Dentro del área agropecuaria se proponen las siguientes especialidades: riego y drenaje, agropecuario, agroecología, agroindustria, procesamiento y conservación de alimentos, y ecología aplicada con más de 26 énfasis (MEP 1992).

Con respecto a los planes de estudios para la educación técnica, los entrevistados afirmaron mayoritariamente que el *plan anterior* presentaba como características principales: el ser muy inespecífico

o generalista, no integraba la teoría con la práctica, se centraba en el docente, no poseía respaldo del gobierno ni respondía a las necesidades del país. Sin embargo, el 18% de las respuestas afirmaron no encontrar ninguna diferencia particular entre ambos planes, lo cual muestra desinformación acerca de sus contenidos. De hecho, no existe una comprensión clara de los planes a pesar de haber recibido cierta información de parte del CIPET (Centro de Investigación y Preparación para la Educación Técnica) del MEP. La puesta en marcha del nuevo plan de estudios en 1993, sin una debida preparación, provocó, según se pudo constatar, que en la mayoría de los colegios no se tuviera claridad en cuanto a las especialidades que se iban a impartir, incluso dentro del área agropecuaria.

Como parte de las características principales atribuidas al nuevo plan por parte de los entrevistados, se obtuvo la siguiente lista en orden de prioridades:

—Espera cubrir las necesidades de la comunidad y el país.
—Alto contenido práctico.
—Más actualizado.
—Brinda mayores y mejores opciones al estudiante.
—Contenidos demasiado amplios.
—Su éxito depende del profesor.

Entre las ventajas o fortalezas del nuevo plan identificadas por los entrevistados, aparecen como principales el permitir una mayor participación de los estudiantes y la introducción del método inductivo de aprendizaje. Además, se debe agregar el que los estudiantes podrán meditar su vocación durante tres años, de modo que los que sigan la especialidad agropecuaria o afines, serán aquéllos con verdadero interés por la materia. Como desventajas o debilidades se mencionan los altos costos y requerimientos del nuevo plan, al igual que la constante falta de presupuesto y carencia de adecuación a las necesidades de la zona, es decir, que debió restringirse a una o dos especialidades prioritarias.

Sobre las principales dificultades que representa para ellos impartir la enseñanza agropecuaria bajo las condiciones actuales, el 24% de las respuestas señalan la falta de materiales y equipo especializado como el mayor problema. Seguido en importancia por la falta de capacitación del equipo humano y la falta de bibliografía e infraestructura, entre otras (ver el cuadro No. 3).

El grado de incertidumbre aumenta al considerar las enormes demandas en recursos materiales y en equipo necesarios para llevar a buen término este plan. Igualmente, preocupa la falta de capacitación técnica del personal docente para hacer frente a los

nuevos retos; por ejemplo: la agroecología y la ecología aplicada son áreas en las cuales los profesores no poseen ninguna instrucción.

Cuadro No. 3

Limitantes para impartir la educación técnico-agropecuaria

Limitante principal	Porcentaje de respuestas (%)
Falta de materiales y equipo especializado	24
Poca capacitación del recurso humano	26
Escasa bibliografía	16
Poco financiamiento	16
Falta de infraestructura	16
Poca demanda de matrícula	8
Falta de material didáctico	4
Poca calidad del recurso humano	4

Fuente: elaboración propia.

Para los colegios cuyo fuerte lo constituía el área agropecuaria, la inclusión de nuevas áreas de especialidad propuestas en el nuevo plan de estudios, menoscaba los recursos antes destinados a una sola especialidad, la agrícola. La introducción de nuevas especialidades en el área de industria y servicios, implica la inversión de altos presupuestos en infraestructura y equipo especializado para cada una de ellas, sin recibir ningún financiamiento extra por parte del Estado. En estos casos, más que favorecer al colegio se le debilita con mayores exigencias. Así por ejemplo, el CT de Platanares de Pérez Zeledón no poseía una sola computadora al momento de efectuar la entrevista, no obstante haber sido introducida la especialización de informática.

Ninguno de los entrevistados hizo notar que las transformaciones en el plan de estudios tuvieran relación alguna con las políticas de ajuste estructural o apertura de mercados, aunque sí manifestaron que amplían de manera considerable el conocimiento del estudiante y su posibilidad de conseguir un trabajo. Como ya se mencionó, se establece poca relación entre la realidad nacional y los cambios de cara a las necesidades actuales del mercado y los propósitos macro que se proponen con el nuevo plan. Tal parece que la realidad que enfrentan los CT se reduce al

círculo de su comunidad o su región, y su función principal: llenar las necesidades emanadas de las mismas. Así por ejemplo, al preguntar sobre la correspondencia existente entre los contenidos del nuevo plan y las necesidades de la zona, sólo un 50% de las respuestas fueron afirmativas, mientras la otra mitad advirtió la necesidad de realizar estudios para lograr una mayor especialización según su dinámica propia.

4.3. Los colegios técnicos en zonas rurales: ¿catalizadores del desarollo agrario?

Con la existencia de colegios técnicos con números de alumnos que llegan hasta 1.600 (caso del CT de Pococí), se podría esperar un efecto dinamizador sobre el desarrollo económico en general, y más específicamente del sector agropecuario. Muchos colegios están relacionados con instituciones nacionales e internacionales como las universidades, el Instituto Tecnológico y la GTZ que ofrecen, entre otras cosas, el acceso a resultados actuales de la investigación científica. De manera que estas relaciones podrían servir como vía para la transferencia de tecnología en el campo costarricense.

La vinculación entre los colegios técnicos y las zonas de influencia se da por medio de dos vías: una, la de proyectos con la comunidad, y otra, por la ubicación de los egresados en empresas e instituciones de la región. De los diez colegios técnicos analizados, al momento de la entrevista solamente tres reportaron estar realizando uno o varios proyectos con la comunidad:

—proyecto de palma aceitera en el CT de Guaycará;
—proyectos de sanidad animal, venta de semilla y transferencia de tecnología en el CT de La Fortuna; y
—proyectos de un vivero forestal y de acuacultura en el CT de Santa Clara.

Aunque no se ha podido estimar el impacto real de estos proyectos, su número limitado demuestra que no son un instrumento fuerte para la transferencia de conocimientos hacia los productores y otros sujetos en las zonas de influencia.

A fin de estimar el aporte al desarrollo agropecuario local logrado mediante la educación técnica-agropecuaria misma, se les pidió a los entrevistados de los colegios evaluados una estimación de dos indicadores importantes al respecto:

—el porcentaje de egresados que se dedican a actividades agropecuarias; y

—el nivel de migración, quiere decir, el porcentaje de egresados que salen de la comunidad donde se educaron.

En cuanto al primer indicador se calcula, en promedio, que aproximadamente la mitad de los egresados se dedican a trabajos agropecuarios: un 37% como asalariados en el sector y un 14% como propietarios. Esto significa que casi la mitad (un 48%) de los educados laboran en otras áreas distintas de la agraria, aunque cabe señalar que estos datos son menos alarmantes que los obtenidos por la consultora CODE, que realizó un estudio en 1990 y calculó que apenas un 22,6% de ellos realizan labores agrícolas o relativas (ver Caliva 1993).

Las diferencias entre los colegios técnicos en cuanto a este indicador son muy marcadas (ver el cuadro No. 3). Así por ejemplo, el CT de Liberia, Guanacaste, ubica el 60% de sus egresados en el campo, mientras que el CT de Puriscal en San José, únicamente ubica el 10%. En estos casos extremos parece influir sobre todo la disponibilidad de puestos de trabajo en el sector agropecuario de la zona de influencia. En otros casos resulta más difícil explicar el bajo nivel de colocación de egresados en actividades agropecuarias. Así, el CT de Aguas Zarcas y el CT de La Fortuna, ambos ubicados en San Carlos, cantón que cuenta con un desarrollo muy dinámico de las exportaciones agrícolas, sólo consiguen ubicar el 20 y el 5% de sus egresados en actividades agropecuarias.

El porcentaje de propietarios agrícolas entre los egresados de los colegios técnicos es en general muy bajo, en muchos caso cero, y pocas veces sobrepasa el 10%. Estos datos coinciden con la encuesta arriba mencionada a productores de mango, chayote y plantas ornamentales. De los 170 productores entrevistados, solamente el 2,9% respondió haber terminado la educación técnica secundaria.

Otra forma de interpretar el aporte laboral de los egresados al desarrollo de la comunidad donde se educaron es mediante los datos de migración, los cuales resultaron realmente alarmantes: un promedio del 47% de los egresados no reside en las comunidades en las que se formaron. En términos generales, este hecho obedece a la alta migración rural entre zonas agrícolas, motivada por la falta de sitios de trabajo y el reciente auge agropecuario en otras zonas. De hecho, se pudo identificar zonas con porcentajes de expulsión mucho mayores, como La Fortuna de San Carlos y Santa Cruz de Guanacaste, mientras que en otros la gran mayoría (Pococí) o casi todos los egresados (Puerto Viejo, Guaycará) se quedan en la zona donde se educaron.

Al preguntar sobre la aceptación y el nivel de confiabilidad de los empleadores en el campo agropecuario hacia sus egresados, se obtuvo los siguientes resultados: el 64% respondió positivamente,

Cuadro No. 4

Ocupación actual y nivel de migración en diez colegios técnicos

Nombre/Ubicación	Ocupación actual de los egresados (en%)				Migración
	Asalariados en la especialidad	Asalariados en otro campo	Propietario en el campo	Desocupado/ otro	a otra región (en%)
CT de La Fortuna	5	92	3	0	80
CT de Aguas Zarcas	20	75	5	0	30
CT de Santa Clara	85	15	0	0	95
CT de Liberia	60	40	0	0	40
CT de Santa Cruz	40	50	0	10	60
CT de Nandayure	35	35	20	10	70
CT de Puerto Viejo	40	50	10	0	1
CT de Guaycará	30	70	0	0	5
CT de Pococí	60	0	40	0	20
CT de Puriscal	10	80	10	0	n.i.
CT de Platanares	25	25	25	25	50

n.i. = no hay información

Fuente: valores estimados por representantes de los colegios.

el 18% de manera negativa, y otro 18% no pudo estimarlo debido a la falta de datos o de puestos laborales. En la mayoría de los casos, pese a que los empresarios agropecuarios tienen una opinión positiva acerca de la formación de los egresados, no pueden ofrecer un sitio de trabajo o los emplean como peones agrícolas con salarios mal remunerados. Esto ocasiona que los egresados busquen trabajo en oficinas del gobierno, los bancos, el comercio, etc.

El tipo de entrenamiento que se da al estudiante se ha caracterizado hasta ahora por ser poco práctico y aplicado, debido al reducido número de oportunidades para desarrollar proyectos propios y de posibilidades de financiamiento. Además, la gran mayoría de los colegios analizados no realizan proyectos con la comunidad empresarial, lo cual resultaría positivo para la difusión y aceptación de sus egresados, como lo es en el caso de los colegios de Nandayure y de Guápiles, Pococí. Estos colegios ubican a sus estudiantes por medio de prácticas supervisadas en empresas vecinas, que posteriormente contratan el recurso humano.

La inserción y retroalimentación de los CTS dentro del sistema de capacitación nacional, se presenta con notables diferencias. Los colegios con un mayor desarrollo y crecimiento productivo, poseen asimismo una mayor proyección y retroalimentación de otras instituciones. Otro factor que limita la generación de vínculos interinstitucionales es la lejanía del colegio de las oficinas regionales de las instituciones o proyectos establecidos, como las agencias de extensión agrícola, etc. Según F. Vargas, del Colegio Técnico de Pococí, un elemento importantísimo para lograr la retroalimentación interinstitucional es el trabajo que efectúen tanto el director como los demás profesores del colegio.

4.4. Debilidades de los colegios técnicos

La mayoría de los entrevistados responden que entre los principales problemas que tienen que enfrentar los colegios técnicos están la falta de financiamiento y de equipo, así como la capacitación deficitaria del personal docente. Estos problemas, en vez de aliviarse, tienden a agravarse con el nuevo plan de estudios que no es acompañado por una política adecuada de dotación de recursos. Como solución parcial a estos problemas, la Asamblea Legislativa aprobó en 1993 el decreto 11.795, por medio del cual se propone la financiación de los recursos materiales y de equipo necesarios para operacionalizar el nuevo plan [6]. Queda aún sin

[6] Según este decreto, los colegios técnicos recibirán un 5% del presupuesto del INA, lo que representa un monto considerable para su operación.

resolver el problema de la formación para el recurso docente. Durante 1992, los docentes se beneficiaron de un proyecto financiado por el CIID de Canadá, que permite el intercambio y la capacitación de los profesores durante un año en Canadá, y el posible financiamiento de proyectos a su regreso. Sin embargo esto no es suficiente, y el CIPET no posee los recursos necesarios para cubrir esta necesidad.

Otros problemas catalogados como serios son la escasa vinculación de los colegios con las regiones donde están ubicados, el bajo nivel de colocación de egresados dentro del sector agropecuario, y el alto nivel de migración fuera de la región. Sin duda esta situación tiene, en muchos casos, sus raíces en la situación precaria del mercado laboral local. A largo plazo esta situación se podría mejorar mediante una mejor vinculación de los CT con las empresas del sector privado, incrementando así la confiabilidad entre los posibles empleadores; integrando la teoría con la práctica; y orientando más los estudios hacia los problemas actuales de la vida laboral en el campo. Dos (Pococí y Guaycará) de los tres colegios que mencionan estar relacionados con empresas del sector agropecuario privado, registran niveles muy bajos de migración de los egresados.

5. Conclusiones generales y recomendaciones

Costa Rica cuenta con un elevado número de instituciones y organizaciones que participan en los procesos de capacitación y educación agropecuarias. No obstante, para hacer frente a las actuales demandas que se presentan a la producción agrícola, es imprescindible contar con una mayor integración y colaboración de las partes. La ausencia de una política nacional de enseñanza y formación de profesionales, técnicos y productores agrícolas, tiene como consecuencia la poca efectividad de los procesos de capacitación actuales, especialmente a nivel del productor. La poca o ninguna comunicación entre las instancias en general, lleva a la duplicación de esfuerzos y una orientación poco dirigida dentro del aquí denominado: "sistema nacional de capacitación agropecuaria".

Ante los nuevos retos de la apertura de mercados, los programas de capacitación existentes han sufrido modificaciones a fin de mejorar sus servicios. Desde el punto de vista estatal se identifican posiciones un tanto contradictorias en los cambios sobre la capacitación informal de los productores campesinos, ya que mientras, por una parte, se especializan los servicos técnicos de producción orientados sobre todo a productos no-tradicionales,

por otra se debilitan los procesos de organización y administración para pequeños productores. Palelamente, el Estado ha desatendido de forma repentina algunas de sus funciones formativas dentro del área agropecuaria, muy en particular en el sector productivo tradicional. El vacío provocado por la suspensión de estos servicios no ha sido hasta la fecha retomado por otra organización, lo que ha dejado a los productores en una posición desventajosa.

La educación formal brindada por el Estado y las universidades requiere de una actualización inmediata de sus programas, que evite el sesgo "tecnicista" y los identifique cada vez más con las necesidades del sector agropecuario en el campo, y del mercado en general. Las organizaciones gremiales y no gubernamentales han desarrollado un importante y creciente papel dentro de la formación de sus grupos de productores y comunidades. Según se constató, en el área de productos no tradicionales, una de las prioritarias del país, los productores agrícolas reciben en mayor grado los servicios de capacitación de sus organizaciones. Este hecho, en conjunto con otra serie de ventajas como la especialización y el contacto directo con el productor, llevan a plantear que este tipo de organizaciones de la sociedad civil pueden llegar a constituir, a mediano plazo, las bases estructurales de un sistema nacional de capacitación. El papel del Estado dentro del planteamiento de este sistema es imprescindible, dado que es el único capaz de conducir el proceso con su experiencia y recursos. La retirada estatal de este tipo de servicios se debe plantear como un proceso paulatino a largo plazo, hasta que otras organizaciones asuman poco a poco su papel y se definan con claridad sus responsabilidades.

Como principales modificaciones dentro de la capacitación informal ofrecida por el sector privado y gremial, cabe destacar los esfuerzos por una especialización en aspectos relativos a la comercialización, la calidad y la producción con sostenibilidad de productos, sobre todo no tradicionales, así como una mayor cooperación entre instituciones para cubrir este servicio. A pesar de los esfuerzos de capacitación informal dirigidos al grupo ocupacional de los pequeños y medianos productores, es necesario fortalecer y replantear los programas existentes, orientándolos al fortalecimiento de una producción competitiva e incluyente, en armonía con el medio ambiente y destinada a cubrir tanto la demanda de exportación como la interna.

En el caso de la educación técnica agropecuaria formal se observan cambios profundos en sus planes de estudio, los cuales, si bien están acordes con la temática actual en el área técnico-agropecuaria y de sostenibilidad, no abordan aspectos de mercadeo y comercialización, herramientas importantísimas para alcanzar la inclusión de los productores pequeños y medianos en el

mercado. Este nuevo plan de estudios ha sido introducido sin contar con los recursos necesarios para su operación, lo que, en el caso de los CT que poseían vasta experiencia en el área agropecuaria, ha provocado un debilitamiento de este campo para retroalimentar otras especialidades en las que, ni tienen experiencia, ni se conoce a ciencia cierta su posible impacto. Las necesidades de los CT son de la más diversa índole, pero sobresalen la falta de equipo y materiales, la poca capacitación del personal docente y la falta de financiamiento en general. Aparentemente los aspectos financieros están por resolverse, al menos de manera parcial, sin embargo no existe hasta ahora una estrategia clara de formación del recurso humano capacitador, es decir, de los docentes.

El aporte de la educación técnica formal e informal dentro de todo el sistema educativo, podría brindar enormes beneficios, sobre todo para el fortalecimiento de mandos medios y la producción agropecuaria en Costa Rica. Para lograr un mayor aporte de la educación técnica con miras al futuro desarrollo de un verdadero sistema de educación dual, es imprescindible, entre otras cosas, establecer compromisos con el sector productor y empresarial receptor del futuro capital humano formado, lograr el apoyo técnico y financiero necesario por parte del Estado y el sector productivo, así como la colaboración y coordinación interna con otras Instituciones, a diferentes niveles, dentro del sistema agropecuario nacional.

La propuesta de especialización y regionalización de los CT actuales, lo mismo que una evaluación seria de sus capacidades y las necesidades de sus comunidades, llevarían a una mayor y mejor calidad de esta enseñanza. La idea central sería la creación de núcleos especializados (con una o dos especialidades como máximo) por región, donde los estudiantes puedan contar con residencias y todos los recursos necesarios para una buena educación técnica.

Bibliografía

Benavides, R. 1991: *Situación actual de algunos aspectos de la educación agropecuaria en Costa Rica, según análisis de estudios situacionales.* San José, Asesoría General de Educación Técnica-Ministerio de Educación Pública.

Bruchholz, J. 1987: *Promotion of Regional Rural Development (RRD) through formal and nonformal Education.* Eschborn, GTZ.

Calivá, J. 1993. "Hacia una oferta centrada en el individuo", en *Sesiones de actualización y perspectivas.* San José, IX Congreso Nacional Agronómico y de Recursos Naturales, vol. I.

Cozzi, V. 1993: *Capacitación agropecuaria: conceptos para la gerencia.* Documento provisional. San José, IICA.

FAO 1993: *Educación agrícola superior: la urgencia del cambio.* Santiago de Chile, Serie Desarrollo Rural No. 10.

FAO 1988. *La formación de profesionales de ciencias agrarias para una agricultura en crisis.* Santiago de Chile, Serie Desarrollo Rural No. 6.

French, J. 1993. "Perfil profesional del ingeniero agrónomo que demanda la sociedad costarricense del presente y del futuro: la experiencia de EARTH", en *Sesiones de actualización y perspectivas* San José, IX Congreso Nacional Agronómico y de Recursos Naturales, vol. I.

IICA Programa III. 1987: *Capacitación campesina: un instrumento para el fortalecimiento de las organizaciones campesinas.* San José, IICA.

IICA 1993: *Programa centroamericano de capacitación en gestión empresarial agrícola para pequeños y medianos productores.* San José.

IICA-MEP 1982: *Proyecto de planificación integral de las fincas de los colegios agropecuarios de Costa Rica.* San José, C. T. P. A. Liberia.

IICA-CIDIA-IDE-Banco Mundial 1993: *Estudios sobre oferta y demanda de capacitación para el sector agropecuario de Costa Rica. Resumen ejecutivo.*

INA 1992: *INA en cifras 1965-1991.* No. 22, San José.

Ministerio de Educación Pública 1985: *Información sobre educación técnica agropecuaria.* San José, MEP.

Ministerio de Educación Pública. 1992: *Plan de estudios para la educación técnica.* San José.

PNUD 1993. *Informe sobre el desarrollo humano.* Madrid, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).

Salazar, W.-Fernández, L. F. 1993: "La enseñanza de las ciencias agrarias en el contexto de cambios y transformaciones", en *Sesiones de actualización y perspectivas.* San José, IX Congreso Nacional Agronómico y de Recursos Naturales, vol. I.

Ureña, H. 1993: "Un nuevo modelo para la generación y transferencia de tecnología en el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica", en *Sesiones de actualización y perspectivas.* San José, IX Congreso Nacional Agronómico y de Recursos Naturales, vol. I.

Von Blankenburg, P. 1982: *Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in den Entwicklungsländer, Bd.1: Sozialökonomie der ländlichen Entwicklung.* Stuttgart.

Capítulo IV

La base empresarial de la diversificación en las agroexportaciones de Costa Rica y Honduras: un análisis comparativo enfocado desde la teoría de la innovación

Andreas Stamm

1. Introducción

Quien a principios de los años noventa transitaba las carreteras de San Carlos de Costa Rica, no puede negar que el agro costarricense ha respondido a la apertura comercial: grandes plantaciones de cítricos y piña, parcelas sembradas con palmito y un sinnúmero de empacadoras de raíces y tubérculos son algunos testigos del auge en las exportaciones llamadas no-tradicionales.

Y quien no quiere bajar a las llanuras y prefiere subir a las faldas de los volcanes Poás e Irazú, puede hacer experiencias muy similares observando las extensas plantaciones de helechos y flores. Si la misma persona sube a un avión y, dejando debajo las fincas con plantas ornamentales que rodean al aeropuerto Juan Santamaría, poco tiempo después aterriza en Honduras, va tener problemas para encontrar síntomas del cambio, raíces de un proceso de diversificación de la agricultura. El agro hondureño sigue siendo dominado por la economía de subsistencia campesina, combinado con exportaciones tradicionales o en forma de enclaves en el caso del banano, o con una organización raquítica como en el caso del café.

El presente capítulo pretende contestar algunas preguntas derivadas de las observaciones en los dos países estudiados. Obviamente, la apertura comercial ha desencadenado un proceso innovador importante en el sector agrícola de Costa Rica, mientras que no ha sido así en el caso hondureño. Este hecho nos lleva a preguntar, ¿cuáles son las condiciones constitutivas para la creación de innovaciones en el sector agrícola de los países en vías de desarrollo, y cuáles son los factores que explican la diferencia tan marcada entre los dos países estudiados?

En la primera parte del capítulo se presentarán algunas informaciones comparativas sobre el desenvolvimiento de las agroexportaciones y la estructura empresarial del sector no-tradicional en los dos países. Veremos que el sector agrícola de ambos países ha respondido de manera fundamentalmente diferente a los nuevos retos establecidos por la apertura comercial. Con el propósito de *explicar* las diferencias observadas se presentará de forma breve una hipótesis del economista aleman Röpke, la cual sirve para analizar bajo qué condiciones socio-económicas y culturales se desarrolla un ambiente favorable a la creación de innovaciones. Con base en esta hipótesis se compararán las condiciones históricas y actuales para la creación de innovaciones en Costa Rica y Honduras.

2. El desenvolvimiento de las exportaciones en Costa Rica y Honduras en los últimos años: dos historias muy distintas

La apertura comercial cambió en profundidad la estructura de la balanza comercial de *Costa Rica*. Principalmente aumentaron en forma muy rápida las exportaciones no-tradicionales. Entre 1984 y 1989, las agroexportaciones no-tradicionales crecieron con mayor rapidez que las de Chile, país denominado por algunos

autores el "jaguar" entre los países latinoamericanos [1]. En ambos países, en 1989 las exportaciones no-tradicionales equivalieron al 11% del PIB (Barham et al. 1992: 49). Un año después, en Costa Rica por primera vez sobrepasaron al valor acumulado de las exportaciones tradicionales de banano y café. El valor total de estos productos superó los 1.200 millones de dólares. Entre las exportaciones no-tradicionales, los productos provenientes del sector agrícola pasaron de representar un 14% en 1986 a un 21% en 1993. En todos los años, excepto dos (1988/89 y 1991/92), tuvieron un ritmo de crecimiento por encima de los otros subgrupos, es decir, las exportaciones industriales, la maquila y los productos marítimos.

Muy importante desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo es el hecho de que la gama de los productos vendidos al exterior se ha ampliado mucho. Las estadísticas del CENPRO para 1994 especifican los datos para catorce agroexportaciones no-tradicionales diferentes. El 20% del total de este grupo de bienes fueron productos variados, resumidos bajo "otros productos" (CENPRO 1994). Una amplia gama de bienes exportados disminuye para el país, los riesgos económicos asociados al desenvolvimiento de la demanda y de los precios de un número limitado de productos.

Debido a la limitada distancia geográfica y al acceso preferencial después de la declaración de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en 1984, el mercado "natural" para los productos no-tradicionales por muchos años ha sido el de los EE. UU., aportando un 45% al valor total de este tipo de bienes en 1987 (CENPRO 1994b). Hasta 1990 las exportaciones no-tradicionales a los EE. UU. crecieron en términos absolutos, sin embargo la participación de este mercado decreció de manera notable al 41,3% en 1990 y al 37% en 1992, lo que se explica por el fuerte crecimiento de los otros mercados, principalmente el europeo. La participación de Europa en las ventas no-tradicionales subió del 7,2% al 13,3% entre 1987 y 1992. Al igual que la ampliación de la gama de productos, la diversificación de los mercados de destino reduce la vulnerablidad del país relacionada con los ciclos coyunturales o las posibles modificaciones en las muestras de consumo en diferentes partes del mundo.

También en *Honduras* el fomento y la diversificación de las agroexportaciones fue un elemento importante dentro de las metas de la política económica a partir de los años ochenta. Sin embargo, el desenvolvimiento real del comercio exterior fue negativo si

[1] La imagen del "jaguar" se utiliza principalmente para describir el crecimiento rápido y fuerte de este país, y para hacer referencia a los países "tigres" del sureste asiático.

observamos toda la década de los ochenta: la caída en los ingresos por concepto de exportaciones, provocada por la crisis económica de 1980-82 (20% menos) no se pudo compensar antes de 1986. Después las exportaciones permanecieron estancadas, para encontrarse en 1990 por debajo del valor de 1980. Una fuerte contracción de la exportación de madera, carne, azucár y café, fue compensada principalmente por un auge en las ventas del banano, lo que resultó en una creciente dependencia de este producto tradicional. Así, mientras en 1980 el banano correspondió a un 28% de las exportaciones totales, más tarde este porcentaje subió hasta llegar al 45% en 1990 (Banco Central de Honduras, datos no publicados).

Los esfuerzos para llegar a una diversificación de las exportaciones han tenido éxitos muy limitados, mostrando una dinámica fuerte sólo los productos marítimos, en especial la langosta y el camarón cultivado, rubros que aportan poco al desarrollo socio-económico, al tiempo que tienen efectos ecológicos desastrosos [2]. Las ventas de piña subieron fuertemente, lo que significó sobre todo la introducción de nuevos productos dentro de los enclaves de las empresas transnacionales. A principios de los años noventa crecieron de forma acentuada las exportaciones de melón, lo que dejó cierto espacio de acción también a empresas nacionales independientes y a cooperativas (Perdomo-Noé 1992). No obstante, con muy pocas excepciones la diversificación de las exportaciones se concentra en regiones poco extensas y grupos sociales muy limitados. La estructura de los mercados sigue siendo dominada por los EE. UU. (52,6% de todas las exportaciones de los años 1989 a 1991); entre los otros países sobresalen Alemania (8,5%), Bélgica (6,8%) y Japón (4,8%) (DIREXPORT 1993).

3. Estructura empresarial en el sector agroexportador no-tradicional de Costa Rica y Honduras

3.1. Las inquietudes

Las siguientes informaciones sobre las empresas que están participando en actividades de exportación no-tradicional, se fundamentan principalmente en tres fuentes:

1) datos e informaciones secundarias obtenidas en instituciones vinculadas al fomento de las exportaciones [3];

---

[2] Al respecto, ver el capítulo de Stanley en este tomo.
[3] En Costa Rica, en especial el CENPRO; en Honduras, el Banco Central.

2) una encuesta en el sector agroexportador no-tradicional de Costa Rica realizada en 1992; la encuesta en el mismo sector de Honduras se realizó en 1994 [4];
3) entrevistas con representantes de 33 empresas en Costa Rica y 20 en Honduras, así como con expertos en ambos países.

Las informaciones en los dos países estudiados sólo son comparables en sentido formal de modo parcial, por el hecho de que el proceso de diversificacion es mucho más profundo en Costa Rica, lo que permite un análisis más detallado.

Los posibles efectos de la apertura comercial hacia la estructura empresarial han provocado mucha preocupación entre los observadores de los cambios en la agricultura centroamericana, en particular la tendencia esperada hacia una mayor concentración y transnacionalización del capital productivo. Sin duda, el ajuste estructural, más que un ajuste, es un cambio radical en el marco de acción de muchas empresas agrícolas. En lugar de cultivar un producto casi homogéneo para un mercado establecido (sean granos básicos para el mercado nacional o café para el externo), ahora se trata de adaptar a un mercado segmentado, con un número grande de posibles compradores, cumplir con normas de calidad novedosas y procesar mucha información dentro de la empresa para pronosticar el futuro desenvolvimiento del mercado. En muchos casos se trata, además, de productos con ciclos de vida muy cortos.

No se puede negar que actuar bajo estas condiciones de altas exigencias e incertidumbre es relativamente fácil para una empresa grande, con una red internacional para recolectar informaciones y con personal especializado para transformar las informaciones en datos relevantes para las decisiones gerenciales. Los empresarios nacionales, en cambio, bajo las condiciones de una economía regulada y protegida no tuvieron ni la obligación ni la opción de aprender cómo trabajar bajo condiciones inestables y cómo actuar de manera exitosa en un mercado altamente competitivo.

Sin embargo, pese a estas condiciones difíciles para empresas nacionales y más pequeñas, de los datos que se presentan a continuación se puede concluir que en el caso costarricense las actividades novedosas de agroexportación permiten una participación relativamente amplia de empresas de diferentes tamaños, y que prevalece el capital nacional. La situación en Honduras es distinta y se acerca más a los temores arriba esbozados.

---

[4] Como el número de empresas vinculadas a actividades de exportación no-tradicional en Honduras es muy reducido, no fue posible entrevistar un número suficientemente grande como para permitir un análisis cuantitativo.

3.2. Estructura empresarial del sector agroexportador no-tradicional de Costa Rica

Para finales de 1991, la guía de los exportadores del CENPRO contiene informaciones acerca de 260 empresas que ofrecen productos no-tradicionales para la exportación [5]. El grupo más grande son las exportadoras de plantas ornamentales (32,7%): 38 empresas (14,6%) exportan flores, en tanto que 26 empresas combinan la exportación de plantas con la de flores o la de helechos. El subsector no-alimentario total abarca 159 empresas, más del 60% de todas las empresas del sector. El subsector alimentario es muy variado; muchas empresas tienen una gama diversificada de productos, combinando, por ejemplo, la exportación de raíces y tubérculos con la de plátano o la de chayote.

La preocupación de que los cambios estructurales en el sector agrícola puedan llevar a una creciente transnacionalización del capital productivo se fundamenta sobre todo en el ejemplo de la piña, fruta producida bajo el mismo esquema socio-económico y territorial (enclave) que el banano. También en otros segmentos de la exportación no-tradicional se puede encontrar una participación fuerte de capital transnacional. No obstante, el análisis de la muestra encuestada en 1992 demuestra que el nivel de transnacionalización es moderado: aproximadamente dos de cada tres de las 85 empresas incluidas en el análisis son exclusivamente de capital costarricense, una de cada seis empresas es de capital foráneo, y la misma parte de capital mixto. Dentro del grupo de empresas de capital mixto predominan de manera liviana las empresas con una participación mayoritaria del capital extranjero, por lo que se puede concluir que alrededor del 25% de las empresas del sector se encuentran dominadas por capital foráneo.

Las diferentes formas existentes para la adquisición de los productos de exportación (producción propia versus compraventa), disminuye el valor del número de empleados por empresa como indicador para analizar la estructura del sector [6]. Su

[5] Este listado no contiene todas las empresas formadas jurídicamente, pero por la metodología utilizada se acerca bastante al total de empresas *activas* en el momento de recolección de las informaciones. Se presentan los datos para 1991, porque la muestra para la encuesta se basó en la *Guía de los exportadores de 1992* (actualidad de los datos: finales de 1991).

[6] Una exportadora que comercializa una cantidad grande de productos adquiridos por medio de sus vinculaciones con otros productores, puede mantener muy bajo el nivel del empleo directo, aunque sea una empresa económicamente grande.

utilización en el cuadro No. 1 se justifica exclusivamente por la falta de datos más apropiados, difíciles o imposibles de conseguir a través de una encuesta debido a su carácter confidencial (como, por ejemplo, el nivel de ventas).

Teniendo presente este problema metodológico, el cuadro No. 1 permite por lo menos decir que el sector se destaca por una gran heterogeneidad, dominando cuantitativamente las empresas pequeñas y medianas: la mitad de las empresas encuestadas tuvieron menos de veinte empleados fijos en el transcurso de 1991.

Cuadro No. 1

Empleo en empresas del sector agroexportador no-tradicional (número de empleados fijos o mínimo en el año 1991)

Empleo 1991	Número de casos	En % del total	Promedio por clase
< 10 personas	19	23,5	5,1
10 - 19 personas	22	27,2	13,8
20 - 29 personas	11	13,6	22,4
30 - 39 personas	4	4,9	35,0
40 - 49 personas	8	9,9	41,5
50 - 99 personas	11	12,3	68,0
100 - 800 personas	6	8,0	487,0
Total	81	100	59,2

En cuatro casos fue imposible conseguir informaciones válidas sobre el empleo, por tratarse de una empresa recién fundada o por haberse dado una reestructuración en el año de referencia.

Fuente: encuesta 1992.

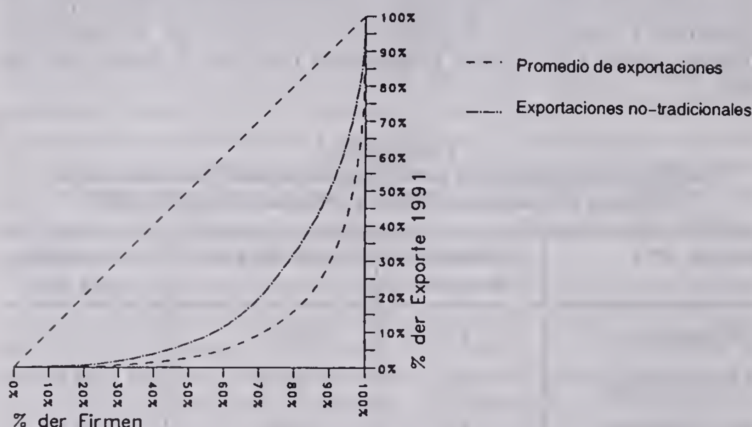
Informaciones adicionales sobre la estructura del sector agroexportador no-tradicional se pueden derivar de un listado de los montos exportados por empresa en 1991 [7]. Los datos crudos fueron convertidos a las curvas Lorenz [8] del gráfico No. 1.

[7] Este listado contiene datos sin publicar; el autor agradece al CENPRO, institución que le concedió el acceso a estos datos.

[8] La curva Lorenz es un instrumento para analizar niveles de concentración de un factor en una muestra, y permite observaciones del tipo "a x% de las unidades corresponden y% del valor acumulado".

Gráfico No. 1

Niveles de concentración de las ventas en productos no-tradicionales y en el promedio de exportaciones



Fuente: elaboración propia con base en el listado de montos exportados.

Podemos observar que la curva Lorenz creada con base en los datos para 252 empresas que exportan productos no-tradicionales, va bastante por encima de la curva para todas las empresas identificadas [9]. Lo anterior significa que el nivel de concentración de las ventas, aunque en términos absolutos sea alto, siempre queda bastante por debajo del promedio de todas las actividades exportadoras, resultando un coeficiente Gini que, con 0,67 (ver el cuadro No. 2), queda por debajo del valor correspondiente para 815 empresas exportadoras identificadas [10]. El número de empresas que participa en las exportaciones industriales es más grande que en las agroexportaciones no-tradicionales, pero el nivel de concentración de los ingresos es mucho más alevado, mientras que en las agroexportaciones tradicionales el número de empresas es pequeño y la distribución de los ingresos entre ellas es muy desigual.

---

[9] La definición del término "empresas identificadas" se explica en la nota de pie al cuadro No. 2.

[10] El coeficiente Gini se deriva de la curva Lorenz y permite la comparación directa de niveles de concentración entre diferentes muestras. Su valor varía entre 0 (distribución totalmente equilibrada) y 1 (máxima concentración).

Cuadro No. 2

Niveles de concentración y número de empresas activas en cuatro subsectores de las exportaciones costarricenses en 1991

	Coeficiente Gini	Número de empresas	En % de empresas identificadas[1]
Agroexp. tradicionales	0,83	62	7,6
Agroexp. no-tradicionales	0,67	252	30,9
Productos marítimos [2]	0,66	36	4,4
Exportaciones industriales	0,76	434	53,3
Promedio	0,81	815	100

[1] El término "empresas identificadas" se refiere a empresas que aparecen con un monto exportado en el listado del CENPRO. Al mismo tiempo, su pertenencia a un subsector se pudo verificar mediante la guía de exportadores de la misma institución.
[2] En las estadísticas del CENPRO, los productos marítimos son denominados "productos agroindustriales". Este término no parece adecuado, razón por la cual se sustituyó.

Fuente: CENPRO: *Listado de montos exportados, Guía de los exportadores 1992.*

El cuadro No. 2 permite la comparación directa de algunos indicadores esenciales entre cuatro subsectores de las exportaciones costarricenses, en cuanto a las posibilidades de participación de diferentes tipos de empresas.

En el cuadro No. 3 se profundizó el análisis y se permiten observaciones a nivel de los rubros y los productos exportados. Para cada grupo de empresas exportadoras se desarrolló el coeficiente Gini, y como indicador adicional para analizar las opciones de participación en los diferentes segmentos del sector exportador, se utiliza el número de empresas identificadas en el listado de montos exportados [11]. En las columnas encontramos la información sobre el nivel de concentración de las ventas, y en las líneas el número de empresas por segmento [12]. El cuadro No. 3 se puede

[11] Por razones metodológicas no es igual al número total de empresas activas en cada segmento.
[12] Ambas informaciones agrupadas según el principio de igual anchura de clase o de igual número.

interpretar de la siguiente manera: las posibilidades de participación son buenas en las actividades ubicadas en el "noroeste" del cuadro, en tanto que empeoran hacia el "sureste".

Cuadro No. 3

Participación y concentración de las ventas en diferentes subsectores de la exportación costarricense

Coeficiente Gini Número de empresas	Bajo (0,60 - 0,67)	Mediano (0,68 - 0,74)	Alto (0,74 - 0,82)
Alto (92 - 154)	Plantas, flores, helechos	Ind. textil	Ind. química Ind. metal
Mediano (31 - 52)	Frutas frescas	Ind. alimentaria	Prod. animal banano
Bajo (17 - 27)	Raíces y tubérculos Ind. maderera	Ind. básica	Papel e imprenta

Fuente: elaboración propia con base en: CENPRO: *Listado de montos exportados.*

En primer lugar, podemos constatar que la concentración de las ventas en todos los segmentos del subsector no-tradicional es más baja que en las otras actividades. En cuanto al número activo de empresas hallamos diferencias marcadas entre los tres grupos, siendo la participación especialmente alta en el segmento "Plantas ornamentales, flores y helechos" y relativamente baja en el de "Raíces y tubérculos" [13], mientras que las "Frutas frescas" se encuentran en una posición intermedia.

[13] Cade destacar que esta información no incluye las vinculaciones de las empresas exportadoras hacia el sector campesino.

3.3. Empresas vinculadas a actividades no-tradicionales en Honduras

La base empresarial de la diversificación de las agro-exportaciones en Honduras es todavía muy angosta [14]. El cultivo no-tradicional que aporta más a la balanza comercial es la piña, y la producción de esta fruta, como en el caso de Costa Rica, es dominada por una empresa transnacional. En el caso del otro producto importante por el volumen comercializado, el melón, la situación fue similar, hasta que en 1991 PATSA, subsidiaria melonera de la Standard Fruit Co. en Honduras, abandonó sus actividades en este país. Según Cárdenas-Noé Pino (1995: 240), en 1992 existían diez empresas, entre cooperativas y empresas privadas independientes, dedicadas al cultivo y la exportación de melón.

El cuadro No. 4 reúne informaciones sobre 17 empresas seleccionadas del listado de la FPX, y entrevistadas entre marzo y abril de 1994. Se puede concluir que los cultivos que requieren de fuerte capital de inversión y que producen notables economías de escala, como el melón y el plátano fresco (pelado para ser procesado en los EE. UU.), están dominados por empresas grandes, por un lado, y por cooperativas y asociaciones, por el otro [15].

Una región que cuenta con un sector agrícola bastante diversificado. tanto para el mercado interno como para la exportación, es el Valle de Comayagua, donde se encuentra ubicada una proporción importante de la producción hortícola del país. Se ha desarrollado, entre otras actividades, un complejo agroindustrial alrededor del tomate, que hoy pertenece a un consorcio nacional y que en el momento de la entrevista apenas dedicaba una pequeña parte de su producción a la exportación. En la misma zona, una empresa estadounidense produce pepino, pepinillo y *squash* para la exportación, y también existe una cooperativa y empresas pequeñas que iniciaron la exportación de productos consumidos principalmente por las minorías orientales de los EE. UU.

Sin embargo, a nivel nacional el número de pequeñas o medianas empresas que logran exportar productos no-tradicionales en forma directa (es decir, que no los entregan a exportadoras más

---

[14] El número exacto de empresas activas en la agroexportación no-tradicional no se puede determinar. La falta de actualización de un listado correspondiente que lleva la FPX lo hace poco útil para tales fines. El directorio *Honduras DIREXPORT* no contiene varias de las empresas entrevistadas, y el nivel de especificación de las informaciones es insuficiente.

[15] Lo mismo es válido para la exportación de toronja y otros cítricos, cultivo no incluido en la muestra de empresas del cuadro No. 2. Información de E. Rosenthal, gerente de la empresa Plátano Virrey.

Cuadro No. 4

Empresas del sector exportador agrario/agroindustrial no-tradicional de Honduras

No.	Producto/s	Fundada	Empleo[1] 1993	Actividades	Tipo
1	Puré de banano	1991	67	Procesado, exportación	Nacional/mediana
2	Genjibre	1990	80-200	Agrícola, exportación	Nacional/mediana
3	Cultivos orientales, granos básicos, hortalizas, sandía	1983	14-40	Agrícola, exportación (parcial)	Cooperativa
4	Hortalizas, café, granos básicos	1980	25	Agrícola, exportación (inicial)	Cooperativa
5	Tomate, mango, cebolla, granos básicos	1982	300 - 1.700	Agrícola, exportación (parcial)	Parte de consorcio nacional grande
6	Cultivos orientales	1990	150	Agrícola, intermediación, exportación	Inmigrante/pequeña
7	Mango	1990	40 -79	Agrícola, intermediación, exportación	Naciona/mediana
8	Calabacita, sandía, pepino, melón	1988	50-300	Agrícola, exportación	Nacional/mediana

9	Plantas ornamentales	1976	137 (fijo)	Agrícola, exportación	Nacional/mediana
10	Plátano procesado	1988	39-54	Procesado, exportación	Nacional/mediana
11	Plátano pelado, yuca	1989	60 (fijos)	Agrícola, intermediación, exportación	Asociación de productores
12	Plátano pelado	n.d.	160-180	Agrícola, exportación	Subsidiaria de gran consorcio nacional
13	Multivos orientales	1990	8 - 150	Agrícola, exportación	Inmigrante/pequeña
14	Pepino, pepinillo, *squash*	1986	175-1.800	Agrícola, exportación	Transnacional/grande
15	Melón, sandía	1979	125-4.000	Agrícola, exportación	Nacional/grande
16	Melón	1978	n.d.	Agrícola, exportación	Cooperativa
17	Melón (algodón)	1954	100-300	Agrícola, exportación	Cooperativa

[1] El primer número indica el empleo fijo o mínimo del año 1993, el segundo el máximo en tiempos pico del trabajo; en el caso que solamente aparece un número, se trata de empleo fijo.
[2] Cultivos orientales son verduras como la berenjena, el cunde amor chino y otros.

Fuente: entrevistas del autor en 1994.

grandes o a la agroindustria) es muy limitado. En algunos casos en la muestra, se trata de empresas vinculadas de forma directa con compradores grandes en los mercados de destino. Asimismo, hay exportadoras que han sido fundadas por ex-empleados de otras empresas después de acumular experiencias y conocimientos específicos, y/o después de conflictos dentro de la empresa. Al mismo tiempo, las entrevistas realizadas con empresarios y expertos del sector revelaron muchos casos de intentos fracasados de diversificación en las exportaciones.

Los esfuerzos de una asociación de productores de piña para exportar lafruta a Europa fracasaron, porque la variedad producida para el consumo nacional y mostrada en ferias externas no correspondió a los hábitos de consumo europeo, y la transnacional domina el mercado de la semilla para la variedad aceptada internacionalmente. Otros empresarios se retiraron del mercado internacional por problemas de cobro, los altos costos de los flete, no manejar suficientes volúmenes para poder responder a las órdenes de los clientes, o simplemente porque las ganancias estuvieron muy por debajo de lo anticipado.

4. La diversificación de las exportaciones en Costa Rica y Honduras como proceso de creación y adaptación de innovaciones

4.1. Algunas reflexiones teóricas sobre las condiciones constitutivas de la innovación

Una innovación, entendida a la manera de Schumpeter (1963), es la introducción de nuevas combinaciones entre los factores productivos existentes en una economía en un determinado momento. Entonces, la importación de tecnología de punta no necesariamente cae dentro de esa definición de innovación (siempre depende del uso que se le dé), en tanto que un productor agrícola que logra colocar un producto "viejo" en un nuevo mercado o que encuentra una nueva forma más eficiente de regar su parcela, sí es innovador en ese sentido [16].

Como resultado del análisis comparativo de las exportaciones de Costa Rica y Honduras y de las informaciones acerca de las

[16] El concepto de innovación de Schumpeter abarca los siguientes casos: la introducción de un nuevo bien, un nuevo método, la apertura de un nuevo mercado, una nueva fuente de suministro de materias primas y la introducción de una nueva organización en la industria.

empresas, podemos resumir que el proceso de diversificación de las agroexportaciones en Costa Rica sí tiene los rasgos de un proceso innovador (alto ritmo de creación de empresas y de colocación de nuevos productos en el mercado mundial, diversificación de los mercados), mientras que en Honduras una considerable parte de las inversiones son externas, y tanto el número de empresas involucradas en el proceso como la gama de los productos son limitados.

Para llegar a *explicar* las diferencias entre ambos países, proponemos una hipótesis que se fundamenta en la teoría de la innovación de Schumpeter y que no solamente relaciona el desarrollo económico con la actividad innovadora de los empresarios, sino que al mismo tiempo analiza las condiciones constitutivas de la innovación y así permite también comparar diferentes países (o regiones) en cuanto a su capacidad creadora de innovaciones.

Según Röpke (1980, 1982), existen tres causas interrelacionadas para explicar el nivel de innovaciones en una economía:

—Las normas, reglas y valores que rigen en la sociedad, los cuales deciden sobre el nivel de libertad que tiene el empresario para realizar una nueva combinación de factores.
—El nivel de capacidades de los individuos, la motivación que tienen para realizar una innovacion y el nivel de competencias cognoscitivas para poder llevarla a cabo.
—Las condiciones del entorno y el nivel de exigencia que ellas significan para el empresario (o la persona que tiene la motivación y las capacidades de ser empresario).

Para Röpke, existen tres categorías de problemas y exigencias que establecen las condiciones del entorno, y de las cuales únicamente una tiene efectos estimuladores para el proceso de desarrollo:

1) Problemas fáciles y muy fáciles[17], tienen un nivel de exigencia muy bajo, su solución requiere muy poca variación de las muestras de actuación establecidas, y el contenido innovador de estos problemas es muy reducido.
2) Problemas que son muy difíciles en relación con el nivel de capacidades del empresario. Aunque éste movilice todas sus capacidades, existe un riesgo muy elevado; la solución del problema depende en alto grado del entorno (o de la buena o mala suerte), y el individuo tiene muy poco control sobre el éxito o el fracaso. Por el gran riesgo que supone para el

[17] La categoría "fácil" o "difícil" se refiere expresamente a la percepción del problema por parte del empresario.

empresario individual (y para la economía en conjunto), no es una categoría de problemas que impulse el desarrollo, si bien su solución en cada caso individual requiere una variación muy grande de las muestras de actuación establecidas (innovación).

3) La tercera categoría es la de aquellos problemas que tienen un nivel intermedio de exigencia: su solución no es ni demasiado fácil, ni imposible. La tarea exige gran movilización de las capacidades y mucho esfuerzo del individuo, el riesgo se mantiene dentro de una margen calculable, y el problema exige soluciones novedosas sin que éstas tengan un carácter especulativo.

Si el entorno permite exigencias del nivel intermedio, este entorno se vuelve estimulador del desarrollo. Este tipo de problemas motiva la actividad innovadora de los individuos, su solución significa gran satisfacción mental, el empresario recibe valiosas informaciones sobre sus capacidades y existe una estrecha relación entre el éxito o fracaso, por un lado, y la actuación individual (y no la suerte), por otro lado.

A continuación analizaremos si las diferencias entre Costa Rica y Honduras en cuanto a innovaciones en el sector agroexportador, se pueden relacionar con la hipótesis de Röpke acerca de las condiciones constitutivas de la innovación.

4.2. Los fundamentos para la creación y adaptación de innovaciones en el sector agrícola de Costa Rica y Honduras

Para facilitar el análisis tomamos el primer factor de Röpke, las normas, libertades y restricciones que rigen en la sociedad frente a la actividad empresarial, como homogéneo entre los dos países, partiendo de que ambos tienen rasgos socio-culturales similares (composición étnica de la población, religión mayoritaria) [18] y persiguen una política económica comparable. Quedan por analizar entonces el nivel de capacidades (competencia cognoscitiva y motivación) y las condiciones del entorno y sus efectos para estimular la actividad innovadora en los dos países en estudio.

---

[18] Estamos conscientes de que se trata de una fuerte simplificación de la situación real. Habría que analizar, por ejemplo, el efecto que ha tenido la tradición democrática de Costa Rica en el sistema de valores en lo que a la actividad empresarial concierne, en comparación con una sociedad dominada por mucho tiempo por regímenes militares.

Si tomamos el nivel de alfabetismo como indicador del nivel de enseñanza y así de las capacidades cognitivas del individuo "promedio" de una sociedad, las diferencias entre Costa Rica y Honduras son marcadas. De especial importancia para nuestro problema es el alto nivel de alfabetismo en las zonas rurales que se ha logrado en el caso de Costa Rica [19]. El nivel de enseñanza de la población agraria decide, por ejemplo, sobre la flexibilidad del sector respecto a la introducción de nuevos cultivos, la posibilidad de cumplir con normas novedosas de calidad, y el nivel de capacitación y extensión necesarios para realizar tales fines. Un estudio cuantitativo y comparativo de finales de los años setenta (Adelman-Morris 1979), concluye que existe una vinculación directa entre el nivel de alfabetización de la población y la innovabilidad de la economía.

No obstante, a nivel de formación gerencial y empresarial la educación básica es un factor con menos peso para explicar las diferencias entre Costa Rica y Honduras [20]. La presencia de instituciones de investigación y de capacitación de alto nivel (FHIA y El Zamorano en Honduras; CATIE, EARTH e INCAE en Costa Rica), aunque difiere en detalles, tampoco puede explicar las diferencias en la dotación de empresarios de ambos países.

De todas formas, la formación de capacidades cognitivas y la motivación es un proceso de aprendizaje acumulativo cuyo análisis requiere pensar en dimensiones históricas:

> Las exigencias del entorno, bajo condiciones de competencia, aumentan el nivel de capacidades individuales y organizacionales de los actores en el mercado, y mayores capacidades a la vez permiten solucionar problemas más difíciles (Röpke 1980, traducción A. S.).

Históricamente, la diferencia más pronunciada entre Costa Rica y Honduras en lo que atañe al desarrollo del sector agropecuario, está vinculada de modo directo con el momento en el cual los países se abrieron al mercado mundial y con el desarrollo socio-económico del sector agroexportador. Costa Rica entró al

---

[19] El índice de analfabetismo en el promedio de Costa Rica era de 7,0% en 1987. En Pérez Zeledón (una zona rural en el sur del país) era levemente superior (8,3%), en la franja sur de la Zona Norte de 9,2%, y en la zona Pacífico Sur alcanzaba 12,5% (Altenburg 1992: 179).

[20] Hay que ver que si a final de cuentas incide sobre la cantidad de personas que pueden optar por una capacitación superior, y de este modo sobre el fundamento de la formación gerencial y empresarial. Haber concluido con éxito una educación básica facilita asimismo procesos de aprendizaje espontáneos y autodidácticos que pueden ser la base para una actividad empresarial.

mercado mundial en los años treinta del siglo pasado con las primeras exportaciones de café. Por las mismas condiciones socioeconómicas, al iniciarse el desarrollo cafetalero (ver por ejemplo Hall 1976) el sector emergente tuvo una amplia base social y los actores fueron sobre todo pequeños y medianos productores [21].

Bajo estas condiciones el entorno, por un lado, se tornó muy exigente para los agricultores y empresarios, quienes tuvieron que actuar en un mercado internacional competitivo. No obstante, los problemas que tuvieron que enfrentar los actores fueron solucionables, a veces con el apoyo estatal y con la creación de novedosas formas organizativas como las cooperativas y el ICAFE [22] (lo que en sí se puede clasificar como innovación, ver nota de pie 16). En otras palabras: el entorno creó problemas con un nivel intermedio de exigencias. Al mismo tiempo el nivel de ingresos y la posición social relacionados con la participación exitosa en el sector cafetalero, fue un factor que motivó la adopción de este cultivo.

Se puede resumir, entonces, que el entorno creado por la economía cafetalera en Costa Rica tuvo los elementos principales (nivel intermedio de exigencias y factores motivantes) para estimular la actividad empresarial, y así el desarrollo.

Las vinculaciones del sector agropecuario de *Honduras* con el mercado mundial se iniciaron mucho más tarde que en el caso costarricense. Un factor todavía más importante son las condiciones socio-productivas del principal producto exportado. El banano no tuvo mayores efectos innovadores en al agro hondureño, principalmente porque la tecnología y los métodos organizativos empleados no permitieron la adopción del nuevo cultivo por parte de productores nacionales, quienes permanecieron con actividades poco exigentes y poco estimuladoras:

> Las compañías en virtud de su capacidad empresarial y de los capitales de que disponen, logran ocupar el espacio económico de Honduras y relegan a los empresarios locales a la agricultura de subsistencia, al comercio, a la manufactura artesanal, etc., los que constituyen una clase económicamente débil, atrasada y secundaria en su peso social (Arancibia 1985: 41f).

Según la concepción de Röpke, la actividad bananera representa el típico caso de exigencias demasiado altas, problemas demasiado difíciles que no se prestan para estimular el desarrollo

---

[21] Aunque a lo largo del proceso se dio cierto proceso concentrador secundario, hasta el presente el café permite la participación de un número grande de individuos y organizaciones.

[22] Ver al respecto el capítulo de Morera en este tomo.

porque excluyen a posibles adaptadores. El café, introducido en gran escala en el agro hondureño a partir de los años cincuenta, nunca llegó a tener un efecto tan importante en la sociedad hondureña como lo ha tenido en el caso costarricense.

Resumiendo, el entorno económico en Costa Rica estimuló el aprovechamiento y desenvolvimiento del potencial empresarial. Además, un número grande de individuos y organizaciones pasó un largo proceso acumulativo de apredizaje, orientado a satisfacer las exigencias del mercado mundial, mientras que en Honduras, el carácter de enclave del principal producto de exportación impidió un desarrollo en este sentido. Cuando se dio la apertura comercial y se ofrecieron las nuevas opciones de mercado, fue Costa Rica el país que contó con un número relativamente grande de personas entrenadas en la producción y administración para el mercado mundial, lo que le dio una ventaja importante en comparación con otros países de la región.

Hay otros factores relacionados con el anterior, que surgen de las diferencias socio-económicas entre ambos países. *Costa Rica* cuenta con una clase media amplia en comparación con otros países en vías de desarrollo. Esta clase media constituye un mercado relativamente grande para una variedad de productos provenientes del sector agrícola, lo que estimuló la diversificación agrícola mucho antes de la apertura comercial. En las diferentes zonas agroecológicas del país se han desarrollado producciones muy diversas de frutas, verduras, etc., las cuales forman hoy la base material (y de conocimientos) para el fomento de las exportaciones.

Al mismo tiempo, la clase media costarricense tiene muestras de consumo orientadas en las de los países industrializados del Norte, o sea, que es relativamente exigente en cuanto a la calidad y la presentación del producto. Los empresarios agrícolas, aunque produciendo para un mercado protegido, tuvieron que enfrentar exigencias altas y crecientes conforme al aumento en el nivel de ingresos y a la adaptación de hábitos de consumo "primer-mundistas". Estas exigencias impulsaron procesos adicionales de aprendizaje, importantes para enfrentar hoy los nuevos retos establecidos por la apertura comercial.

En *Honduras*, en cambio, una significativa porción de la población se halla bajo la línea de pobreza: en 1991, un 58% de la población no tuvo un ingreso suficientemente alto como para satisfacer las necesidades alimentarias (indigentes); en total, un 73% de la población se clasificó como pobre (Navarro 1993). La carencia de recursos económicos entre la mayoría de la población impidió el desenvolvimiento de un mercado interno con suficiente volumen como para estimular la producción comercial de la agricultura. En consecuencia, con la apertura comercial el país se ha encontrado con un sector agrícola muy poco diversificado; la

gama de productos con potencial exportador es limitado [23]. Al mismo tiempo, el país no cuenta con una clase media suficientemente grande y con suficiente poder de compra como para tener un impacto en los hábitos de consumo a nivel nacional. Hay pocos clientes con posibilidades de elegir y ser exigentes en cuanto a la calidad o a la presentación de los productos. Los empresarios activos en el mercado doméstico no se prepararon de manera adecuada a los nuevos retos que tienen que enfrentar cuando se trata de vender en el mercado mundial.

Podemos resumir entonces que los factores fundamentales para explicar las diferencias entre Costa Rica y Honduras respecto a la capacidad del sector agrícola de reponder a la apertura comercial, son las siguientes:

—Costa Rica cuenta con una base más amplia de personas alfabetizadas y dotadas con una educación básica, lo que facilita la creación y adaptación de innovaciones.

—El inicio temprano de la producción cafetalera y la estructura socio-productiva de esta actividad desencadenaron procesos de aprendizaje acumulativos de los individuos, organizaciones e instituciones involucrados. La actividad bananera, principal actividad agroexportadora de Honduras, no permitió la participación de empresarios nacionales con el consiguiente proceso de aprendizaje.

—Un efecto similar tuvo el tamaño y la estructura del mercado doméstico, el que creó un entorno con más oportunidades y más exigencias para los agricultores y empresarios costarricenses, en tanto que el mercado interno de Honduras no estimuló ni la actividad empresarial ni procesos de aprendizaje y entrenamiento para enfrentar los retos establecidos por la apertura comercial.

4.3. Inmigrantes-empresarios como catalizadores del proceso innovador

Desde finales del siglo pasado, el sector agrícola de Centroamérica ha sido objeto de inversiones directas de empresas transnacionales, las cuales, por lo general, han contribuido poco al desarrollo nacional al no permitir a los empresarios nacionales la adopción de los cultivos y las tecnologías introducidas. A continuación queremos presentar algunos datos de la encuesta en el

[23] La comercialización internacional de productos agrícolas exige una suficiente área sembrada o cantidad producida para poder reaccionar con flexibilidad a los volúmenes demandados en el mercado mundial.

sector agroexportador no-tradicional de Costa Rica, para analizar el papel de la inversión extranjera en las nuevas actividades (cuadro No. 5).

Cinco de las catorce empresas extranjeras encuestadas (36%) fueron fundadas antes de 1982, mientras que la gran mayoría (82%) de las empresas en la muestra total nació después de las primeras medidas para reducir el sesgo anti-exportador en la economía, en especial las devaluaciones del colón de 1980-81. El número de empleos creados por las empresas, demuestra que existe una gran variedad de empresas extranjeras activas en el agro costarricense, las cuales en su mayor parte no tienen el tamaño de las típicas empresas transnacionales. En los casos en los que fue posible obtenerla, se completó la caracterización de la empresa con la información sobre el país donde radica el empresario. En muchos de los casos los empresarios tienen muchos años de vivir en Costa Rica (por lo general llegaron antes de establecer la empresa), en algunos casos fundaron una familia en este país y no tienen planes de regresar a su país de origen. En resumen, se puede decir que muchas de las empresas extranjeras en Costa Rica fueron fundadas por inmigrantes.

¿Qué es lo interesante de esta observación? Primero, rompe con el esquema de las empresas extranjeras que, aprovechando los precios más bajos, se mueven como golondrinas de un país a otro, con lo que impiden el desarrollo a largo plazo. Se puede estimar que en el caso del empresario-inmigrante la transferencia de ganancias hacia los países de origen es más baja, el nivel de reinversión es más alto, y la actividad más estable a largo plazo, debido a los vínculos sociales y culturales con el país donde el empresario realiza sus actividades.

También en lo que toca al proceso de creación y adaptación de innovaciones, el papel de este tipo de empresas es fundamentalmente distinto al discutido arriba de las empresas transnacionales. Como en su mayoría inician sus labores como empresas pequeñas o medianas, no introducen tecnologías o métodos organizativos que no estén al alcance de posibles adaptadores nacionales. Algunos de los principales productos no-tradicionales de exportación, como las flores, los helechos y ciertas plantas ornamentales, fueron introducidos a Costa Rica por extranjeros (inmigrantes). Sin embargo, hoy existe una gran cantidad de empresas nacionales que venden con éxito y en forma directa estos productos en el mercado mundial, lo que muestra que no existen barreras infranqueables para entrar en estos mercados [24].

---

[24] En algunos casos, como el de los helechos, la inversión mínima para una unidad productiva eficiente es muy elevada, lo que permite el acceso únicamente a empresas de capital fuerte.

Cuadro No. 5

Inversiones extranjeras en el sector agroexportador no-tradicional de Costa Rica

No.	Productos	Procedencia del capital	Año de fundación	No. de empleo	País donde radica el empresario
1	Plantas ornamentales y medicinales	Panamá	1986	24	?
2	Helechos	EE.UU.	1986	40	?
3	Plantas ornamentales	EE.UU.	1973	82	EE.UU.
4	Plantas ornamentales	Holanda	1971	18	Costa Rica
5	Plantas ornamentales	?	1987	44	?
6	Plantas ornamentales, flores	Holanda	1987	65	Costa Rica
7	Raíces y tubérculos	EE.UU.	1988	38	Costa Rica
8	Plantas ornamentales	EE.UU. (Alemania)	1975	14	Costa Rica/EE.UU.
9	Plantas ornamentales	EE.UU.	1986	11	Costa Rica
10	Helechos	Suiza/Alemania	1990	12	Costa Rica
11	Plantas ornamentales, mariposas	EE.UU.	1990	20	Costa Rica
12	Frutas frescas	?	1987	?	?
13	Raíces y tubérculos, plátano	Irán	1981	94	Costa Rica
14	Helechos	EE.UU.	1978	800	Costa Rica

Fuente: encuesta 1992.

¿A qué se debe el papel innovador de los inmigrantes-empresarios en las agroexportaciones? Algunas causas le dan una ventaja clara al inmigrante, en particular cuando exporta hacia su país de origen:

—no existen barreras idiomáticas o culturales entre él y los clientes;
—conoce las costumbres y las muestras de consumo;
—tiene acceso más fácil a fuentes de información de mercado, sean fuentes formales (estadísticas, revistas) o informales (vinculaciones personales).

Existen otros factores, menos obvios que los anteriores. Muchos de los inmigrantes vienen de sociedades con niveles de exigencia más elevados y niveles de protección más bajos que las presentes en Centroamérica en las últimas décadas, lo que les preparó mejor a enfrentar los retos del comercio internacional. Finalmente, el hecho de que ellos decidieron salir de su país de origen y empezar una actividad empresarial en otra región del mundo significa, además, que por lo general se trata de personas más flexibles y motivadas que el promedio de la gente de su país, que son factores importantes para el éxito empresarial. En este sentido, la migración (si se da en forma voluntaria) tiene un efecto selectivo que favorece la innovación.

5. La diversificación agrícola en Costa Rica y Honduras: ¿el mismo rumbo, dos marchas? Resumen y conclusiones

Los productos tradicionales de exportación de la región centroamericana, como el café, el banano, la carne y el azúcar, correspondieron a muestras "fordistas" de consumo en los países de destino, es decir, que satisfacieron una demanda masiva de productos casi homogéneos, relativamente constantes en el tiempo y relativamente baratos para el consumidor final. Los productos nuevos, introducidos en el agro en los últimos años, satisfacen una demanda con características distintas por completo, llegan a un mercado muy segmentado en cuanto a variaciones y calidades de productos, y fluctuante en el transcurso del tiempo. Este mercado ofrece muchos nichos y, en consecuencia, opciones para un número grande de empresas especializadas. Por otro lado, es un mercado de productos que con frecuencia tienen un ciclo de vida corto, o son vulnerables a modificaciones en las muestras de consumo, lo que exige un alto nivel de flexibilidad. Una empresa

que quiere permanecer en el mecado por lo general tiene que estar dispuesta a modificar o cambiar su programa en intervalos bastante cortos, en otras palabras, son necesarias innovaciones casi permanentes.

De lo analizado anteriormente se puede deducir que los dos países se encuentran preparados en forma muy diferente para enfrentar este reto.

La base empresarial de las exportaciones no-tradicionales de Costa Rica es relativamente amplia, y el ritmo de creación de nuevas empresas y de identificación de nuevos productos de exportación es relativamente alto. Como Costa Rica inició el proceso de apertura comercial y de diversificación de las exportaciones en un momento bastante temprano, ya se llevaron a cabo importantes procesos de aprendizaje de las empresas y de las instituciones involucradas en el proceso. A pesar de que un análisis más profundo deja al descubierto muchas debilidades del sector, como por ejemplo una inclinación muy paternalista de muchos empresarios frente al Estado, el proceso de diversificación de las exportaciones parece lo suficiente auto-sostenido como para sobrevivir a la reducción de los incentivos fiscales y otras modificaciones en el marco de acciones de las empresas.

En Honduras existen pocas empresas nacionales que, debido a experiencias y procesos de aprendizaje anteriores, logran competir con éxito en el mercado mundial. Entre las empresas que en los últimos años iniciaron exportaciones novedosas hacia los EE. UU. o Europa, son tan frecuentes los fracasos como los éxitos relativos. La introducción de nuevos cultivos en el sector agrícola se ve obstaculizada además por la descapitalización de muchas fincas y empresas agrarias, y las deficiencias en el flujo de informaciones entre ellas.

Difícilmente se puede esperar que el agro hondureño viva en los próximos años un auge de la producción para la exportación comparable al sucedido en Costa Rica. Más probable es una situación en la que, mientras que una minoría de empresas logre vincularse con éxito con el mercado mundial, las malas experiencias lleven a una desmotivación y al desestímulo de otros segmentos del potencial empresarial.

Analizando esta situación, y tomando en cuenta además la situación raquítica del mercado interno de Honduras, parece sumamente importante buscar opciones de mercado que den origen a un entorno con exigencias intermedias y posibilidades reales, en el cual el potencial empresarial del país tenga oportunidades para desenvolverse y desarrollar capacidades para más adelante optar por competir de forma exitosa en el mercado mundial. Para una gran parte de las empresas agrícolas hondureñas, a mediano plazo podría ser prometedor concentrar

sus esfuerzos en penetrar el mercado de los países de la región mesoamericana (incluyendo a México), aprovechando los acuerdos de libre comercio ya firmados, o futuros, para acumular conocimientos y experiencias que les permitan en una segunda etapa ampliar su ámbito de acción hacia mercados fuera de ésta área.

Para el desarrollo de Centroamérica en su totalidad, la pacificación y los nuevos esfuerzos tendientes a una mayor cooperación regional podrían significar un importante estímulo, porque aumentan las posibilidades de combinar factores productivos presentes en los diferentes países. Finalmente, recordando el papel catalizador que han jugado los migrantes en el sector agrícola de Costa Rica, la migración de empresarios y otros innovadores entre un país y otro podría dar significativos impulsos para dinamizar la economía regional.

Bibliografía

Adelman, I.-Morris, C. T. 1979: "The Role of Institutional Influence in Patterns of Agricultural Development in the Nineteenth and Twenthies Century: A Cross Section quantitative Study", en: *Journal of Economic History 39:* 159-176.

Altenburg, T. 1992: *Wirtschaftlich eigenständige Regionalentwicklung. Fallstudien aus Peripherregionen Costa Ricas.* Hamburg.

Arancibia, J. 1985: *Honduras: ¿un Estado nacional?* Tegucigalpa.

Barham, B.-Clark,M.-Katz,E.-Schurman, R. 1992: "Nontraditional Agricultural Exports in Latin America", en: *Latin American Research Review* 27 (2): 43-81.

Bulmer-Thomas, V. 1987: *The Political Economy of Central America since 1920.* Cambridge.

Corrales, J.- Monge, R. 1990: *Exportaciones no tradicionales de Costa Rica.* San José.

De la Ossa, A.-Alonso E., 1990: *Exportaciones no-tradicionales en Centroamérica.* Santiago de Chile.

Hall, C. 1991: *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica.* San José.

Herrera, C. 1991: *El programa de ajuste estructural y la política comercial de Costa Rica durante las décadas del setenta y del ochenta y perspectivas para la década del noventa.* BCCR (Serie "Comentarios sobre asuntos económicos", No. 93), San José.

Kaimowitz, D. 1992a: "Cambio tecnológico y exportaciones agrícolas no tradicionales", en: Mendizábal, A. B.-Weller, J. (eds.).

Kaimowitz, D. 1992b: *El apoyo tecnológico necesario para promover las exportaciones agrícolas no-tradicionales en América Central* (IICA: Serie Documentos de Programas 30). San José.

Mendizábal, A. B.-Weller, J. (eds.) 1992: *Exportaciones agrícolas no-tradicionales del istmo centroamericano: ¿Promesa o espejismo?* (Temas de integración y desarrollo 2). Panamá.

PREALC (ed.) 1993: *¿Maíz o melón? Las respuestas del agro centroamericano a los cambios de la política económica*. Panamá.

Röpke, J. 1980: "Weltwirtschaftliche Arbeitsteilung bei internationalem Kompetenzgefälle: Eine entwicklungstheoretische Analyse der Wirkung von Freihandel und Protektionismus auf Außenhandel und wirtschaftliche Entwicklung", en: Schüller, A.-Wagner, U. (eds.): *Außenwirtschaftspolitik und Stabilisierung von Wirtschaftssystemen* (Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen Heft 28). Stuttgart-New York.

Röpke, J. 1982: *Die unterentwickelte Freiheit. Wirtschaftliche Entwicklung und unternehmerisches Handeln in Indonesien*. Göttingen (Organisation und Kooperation in Entwicklungsländern, Band 20).

Sheahan, J. 1987: *Patterns of Development in Latin America*. Princeton.

Trejos, R. 1994: *Transformaciones en el sector privado de la agricultura* (IICA: Serie de Documentos de Programas No. 44). San José.

Ulate, A. 1992: "Aumento de las exportaciones: obsesiones del ajuste estructural", en: Villasuso, J. M. (ed.), págs. 471-492.

Villasuso, J. (ed.) 1992: *El nuevo rostro de Costa Rica*. Heredia.

Weller, J. 1992: "Los cultivos no tradicionales de exportación y las opciones de los pequeños productores", en: Mendizábal, A. B. -Weller, J. (eds.).

Capítulo V

La Tigra: de cultivos variados a plantas ornamentales. Un pequeño estudio junto a la comunidad para evaluar algunos efectos de las actividades de agroexportación

Maria Dalva Trivelato

1. Presentación

Este capítulo recoge una serie de relatos hechos por habitantes del distrito de La Tigra —hombres y mujeres de distintos grupos—, por medio de los cuales se describe el proceso de transformación de un pueblo campesino, productor de cultivos variados, a uno de pequeños productores de plantas ornamentales o peones de la agroindustria para exportación. Se rescatan aspectos que evidencian los cambios ocurridos en la vida de la gente. Se incluyen también algunos datos económicos obtenidos mediante entrevistas a administradores y propietarios de empresas activas en la zona,

y un breve análisis de la actual situación social y ambiental de la comunidad, suscitada a partir de ese cambio en la actividad productiva. El estudio tiene como fin dar a conocer algunos efectos producidos en las comunidades por las políticas de promoción de exportaciones no tradicionales, implantadas en el marco de los programas de ajuste estructural, conocidos como PAE. Asimismo, se propone llamar la atención acerca de la importancia de integrar, además de las variables económicas, otros aspectos relacionados con el desarrollo de la población.

2. Introducción a la zona de estudio y metodología

El distrito de La Tigra se localiza al pie de la cordillera de Tilarán, a 32 kilómetros al noroeste de Ciudad Quesada, cabecera del cantón de San Carlos, Costa Rica. Su población es de 3039 habitantes y se distribuye en las comunidades de Cerritos, San Gerardo, San Pedro, San Isidro, San Miguel, San José, La Tigra y San Rafael, y en los asentamientos de El Futuro y La Lucha. El distrito, con un área de 83,28 km^2, está ubicado entre los ríos La Esperanza y Peñas Blancas. Se encuentra en la vertiente caribeña, que se caracteriza por no poseer una estación seca propiamente dicha, sino que se produce una disminución relativa de la precipitación en los meses de marzo y abril (Ramírez 1986).

La agricultura ha sido la principal actividad económica de la población desde la llegada de los primeros habitantes a la zona. En la actualidad, algunos asentamientos todavía se dedican a los cultivos tradicionales, como frijol, plátano, caña, café, raíces y tubérculos; la actividad ganadera es poco relevante. En La Tigra centro y en algunas comunidades ubicadas en las partes más altas del distrito, se observan casi exclusivamente siembras de plantas ornamentales, sobre todo la caña conocida como marginata *(Dracaena marginata).*

Por muchas razones se escogió a las comunidades del distrito de La Tigra para este estudio. Entre ellas sobresale el hecho de que la población depende básicamente de una actividad económica: la producción y procesamiento de plantas ornamentales para la exportación.

La información que fundamenta el capítulo fue recopilada en actividades realizadas con miembros de comunidades del distrito [1]. Con un grupo de habitantes con edades comprendidas

---

[1] En algunos casos no se mencionan los nombres de los informantes, con el propósito de no comprometerlos.

entre los 34 y los 78 años (once hombres y tres mujeres), se llevó a cabo un taller con los siguientes objetivos: conocer la historia del poblado, hacer un cuadro cronológico del desarrollo económico, y reflexionar acerca de sus opciones para el futuro. En este taller se utilizaron técnicas de la Metodología de Evaluación Rural Participativa, que incluye una cronología, tendencias y un diagrama de las relaciones entre las empresas y los productores. Con la finalidad de reflexionar acerca de la situación ambiental de la localidad, se utilizó el Rompe-cabezas sobre Conservación de Cuencas Hidrográficas, producido por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

En otra reunión, en la que participó un grupo de seis mujeres que han trabajado en la producción, corte y empaque de plantas ornamentales, el tema se centró principalmente en las condiciones laborales y la vida de las mujeres peonas. En ambos casos se emplearon técnicas participativas para facilitar la recolección y análisis de la información por los integrantes de los grupos, incluyendo datos numéricos y gráficos. Se aplicó una encuesta, con preguntas abiertas, a catorce propietarios (hombres) que se dedican a la siembra de plantas ornamentales, para explorar aspectos de la experiencia en el cultivo y en la comercialización. Una constante en todas las actividades realizadas fue el trabajo dirigido a conocer las percepciones de la gente acerca de los cambios ocurridos en La Tigra en los últimos veinte años. Además, se incluyen datos obtenidos por medio de entrevistas a propietarios de empresas productoras de plantas ornamentales, e información recolectada en visitas anteriores de la autora a esta zona en su trabajo de apoyo a grupos comunales.

3. Cronología de La Tigra 1925 a 1976: los recuerdos de la gente

La historia de La Tigra, con todos los matices posibles de encontrar cuando la gente habla de sus vidas, se puede dividir en dos períodos: antes y después de la instalación de una empresa de producción y procesamiento de plantas ornamentales para la exportación o, como dicen: "antes y después de la llegada de don Pedro" —don Peter Klaus, un señor de origen alemán, antiguo propietario de dicha empresa—.

La vegetación predominante en la zona era el bosque húmedo perennifolio. En él habitaba una gran variedad de animales silvestres, entre ellos el tigre o jaguar *(Felis onca)*, que originó el nombre de la comunidad. Se dice que el primer poblador que habitó estas tierras se llamaba Gerardo Campos y venía de Santa

Clara. Este señor pereció poco tiempo después, ahogado, al tratar de pasar el río La Esperanza. Más tarde se estableció Maximino Acosta, quien se convirtió en el primer habitante permanente de La Tigra. Parece ser —cuenta doña Analía Jiménez— que mucha gente vino a estas tierras con el afán de buscar oro, ya que muchos decían haber encontrado piedras brillantes que podrían ser oro, pero no resultaron ser más que "diente de perro". Con este nombre, posiblemente la informante se refiere a rocas con incrustaciones de pirita (sulfuro de hierro).

Después de 1940 empezaron a llegar varias familias, procedentes en su mayoría de Santa Clara, San Ramón y Naranjo, y se establecieron en las partes más altas de la localidad. Según relatos de algunos de los primeros pobladores, aquellos eran tiempos muy duros; se producía arroz, maíz y frijoles, que había que transportar hasta Ciudad Quesada, donde se intercambiaban. Esto se hacía a lomo de caballo o con bueyes, en jornadas de día y medio, por caminos con troncos y mucho barro. La mayoría de lo que se consumía provenía de los terrenos cultivados. La gente sólo compraba candelas, fósforos, sal y jabón. La dieta estaba basada en el consumo de arroz, frijoles, maíz y verduras, y se complementaba con la carne de animales silvestres, como el cariblanco o chancho de monte (*Tayassu pecari*) y el tepezcuintle (*Agouti paca*). Uno de los primeros habitantes de La Tigra afirma que:

> ...la gente mataba mucho animal, para comer y por matar simplemente; había quien cazaba un tepezcuintle por día.

Algunos acontecimientos relevantes que la gente recuerda y relata con riqueza de detalles son: la escasez de materiales de construcción, como zinc y clavos, durante la Segunda Guerra Mundial; la construcción del camino a Florencia; la construcción de la primera escuela; la Guerra Civil de 1948; y la primera vez que las mujeres votaron, lo cual sucedió en un plebiscito realizado en La Tigra y La Fortuna, para decidir si estos poblados seguirían perteneciendo al cantón de San Ramón o se anexaban al cantón de San Carlos.

Con el inicio del cultivo de café, a principios de la década de los cincuenta, muchos suelos fueron deforestados, ya que en esta zona el café no se sembró con sombra, como ha sido la tradición en Costa Rica. La deforestación continuó en la década siguiente, cuando se dio el apogeo de la caña de azúcar con la instalación de alrededor de doce trapiches en la zona. Se señala que la gente era muy trabajadora y también muy pobre; la mayoría de los pobladores se dedicaban a labores agrícolas en sus parcelas o se empleaban como peones o jornaleros en las fincas más grandes de

caña de azúcar y café. Por muchos años, el café fue el principal sustento económico de la población; los ingresos eran producto de cultivos propios o del trabajo temporal generado con ocasión de las cosechas. Muchas familias de la región se trasladaban, por períodos de un mes o más, a las grandes fincas del Valle Central para dedicarse a estas labores.

A mediados del decenio de los setenta, don Pedro adquirió una finca de 37 hectáreas en el centro de La Tigra. En esta propiedad, que tenía cerca de cuatro hectáreas cultivadas con café y el resto con potreros, inició la siembra de plantas ornamentales. La población se sorprendió al ver que don Pedro estaba eliminando las plantas de café, que en aquellos tiempos alcanzaba precios bastante elevados [2].

4. La primera agroindustria de plantas ornamentales para exportación en La Tigra

En 1978, dos años después de iniciar las primeras siembras de plantas ornamentales, la propiedad de don Pedro, de 37 hectáreas, estaba cultivada con una especie de *Ficus* y dos especies de *Dracaena,* conocidas comúnmente como caña india y marginata. Cuenta uno de sus pobladores que:

> Desde esa época La Tigra empezó a cambiar, a verse cantidad de gente a las cinco de la mañana por las calles, pa'el trabajo. Gente que iba a jornalear en la finca de don Pedro.

Con la expansión del mercado de plantas ornamentales, en 1980, don Pedro empezó a alquilar terrenos de campesinos para ampliar su empresa, cuya siembra total abarcó un área de 133 hectáreas.

Según afirmación de don Pedro, su empresa fue una de las mayores productoras de caña india del país: llegó a exportar quince furgones de caña en un año. A pesar de que muchos costarricenses tuvieron grandes pérdidas con la caña india, él consiguió colocar su producción y sustituir, especialmente por marginata, las diecinueve hectáreas que tenía cultivadas con esa planta. Pero su éxito fue relativo. Don Pedro no tenía control del

---

2 Según Ulate y Rodríguez (1983: 165), los precios internacionales del café fueron excelentes hasta 1978; ya en 1980, las exportaciones de Costa Rica dejaron de crecer al ritmo acelerado que lo venían haciendo antes del 78, como consecuencia del descenso en el precio del producto.

mercado, y no obstante que vendía el 80% de su producción a un *broker* en Holanda, tuvo problemas que culminaron, en marzo de 1989, con la venta de su empresa al principal comprador de sus productos. La inseguridad del mercado fue la fundamental causa de su retirada del negocio.

Pese a que este estudio no cuantificó el impacto de dicha empresa en los aspectos socioeconómicos de la población, las percepciones de la gente acerca de los cambios ocurridos en La Tigra en los últimos veinte años, se refieren a la llegada de don Pedro y al inicio de la siembra de ornamentales, y resaltan el beneficio del surgimiento de nuevas fuentes de trabajo. De hecho, esta empresa llegó a producir 380 empleos permanentes a hombres y mujeres tanto del centro de La Tigra, como de comunidades vecinas y de distritos aledaños. Un habitante de La Tigra relató que:

> Esa finca agarró la mano de obra de toda la gente que quería trabajar o que necesitaba del jornal para vivir, entonces ya no iban a coger café en otra parte [3].

5. La difusión del nuevo cultivo y de la tecnología en la región

Teniendo las matas sembradas, el manejo de ellas consiste básicamente en podar y hacer los acodos, es decir, anillar la caña, aplicar las hormonas y *chipopear* [4]. Otras labores en el campo y en la empacadora son las de abonar y deshierbar, cosechar las cañas enraizadas, seleccionarlas por tamaño y diámetro de tallo y longitud de hojas, y venderlas (sin empacar) o empacarlas y vender (ver el gráfico No. 1). Cada paso de este proceso requiere experiencia y precisión del trabajador o de la trabajadora, ya que vale resaltar que estas labores son realizadas en su mayoría por mujeres.

Las primeras siembras de plantas ornamentales hechas por habitantes de la zona se dieron casi diez años después del establecimiento de la primera plantación. Así pues, el cambio en los sistemas de producción no fue tan repentino como el cambio en la dinámica de la población, cuyos ingresos pasaron a ser permanentes y ya no dependían de las actividades estacionales.

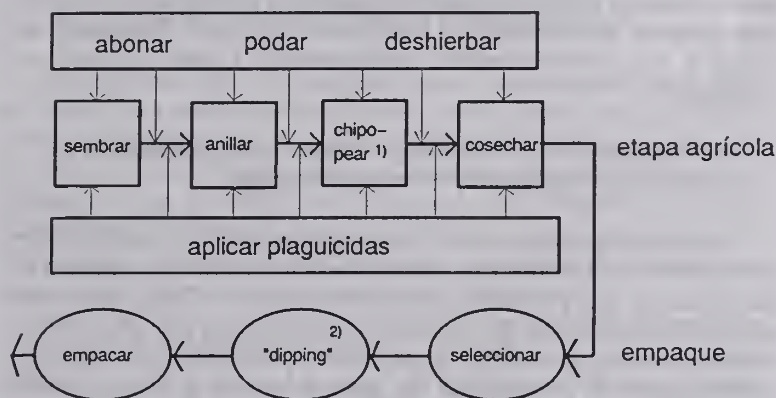
---

[3] De acuerdo a García-Huidobro et al. (1990), el mayor empleo generado por el sector agropecuario en el país, durante el período 1980-82, años iniciales de la crisis, se atribuye a la expansión de los cultivos no tradicionales, como las flores y las plantas ornamentales.
[4] Véase nota 1 del gráfico No. 1.

Según afirmó don Pedro, unos quince productores de la zona empezaron a sembrar ornamentales en 1987. Con ellos, don Pedro estableció una relación directa: les brindaba asistencia técnica y compraba su producción.

Gráfico No. 1

Proceso de producción de plantas ornamentales para la exportación



1) esta operación consiste en colocar arerrín húmedo alrededor del anillo, cubrirlo con un plástico y amarrarlo a la caña, para estimular la producción de raíces. Actualmente muchos productores están utilizando papel aluminio para cubrir el áres anillada, en lugar de hacer las chipopas cn aserrín.

2) sumersión de las cañas en una solución concentrada de insecticida y fungicida sistémicos (en algunas plantas como la caña india)

Fuente: elaboración propia según informaciones de los productores.

Una de las primeras personas en sembrar ornamentales en La Tigra fue don Oto Méndez, ex-funcionario de la empresa de don Pedro, quien por su inclinación hacia la jardinería sembró, en 1986, unas matas de *Dracaena reflexa*, conocida como *Song of India*. En 1988, cuando don Oto se retiró de la empresa, pidió que le pagaran parte de sus prestaciones con semillas y estableció su siembra. Este tipo de trato fue hecho también con otros trabajadores, que de este modo iniciaron sus cultivos de ornamentales. Cuando don Pedro se fue de la zona, en 1989, algunos productores que le habían alquilado tierras quedaron con sus propiedades sembradas de marginata. La afluencia de *brokers* que ofrecían comprar las plantas, estimuló a estos productores a empezar a manejar los cultivos de sus fincas.

La empresa de don Pedro sirvió de modelo para que los habitantes de La Tigra aprendieran la tecnología del nuevo cultivo y se capacitaran en el empleo de la misma. Tal como mencionaron los participantes en el Taller: "Esa fue la base para la capacitación de la gente, la experiencia práctica, ya que el gobierno ha estado ausente en todo lo productivo". Lo mismo se comprobó mediante la encuesta que se aplicó, según la cual solamente una de las personas encuestadas, un extranjero, aprendió a cultivar ornamentales en una empresa privada de otra región del país. Al no contar con equipos sofisticados ni con algunos productos químicos que utilizaban en la empresa, los pequeños productores tuvieron que adaptar la tecnología a los recursos de que disponían, así como a sus conocimientos tradicionales. Como expresó un productor:

> La marginata verde está siempre bonita, principalmente si la gente poda en menguante y tiempo averanado.

Las políticas de promoción de exportaciones no tradicionales no tuvieron una influencia directa en la inducción del cambio de actividad de los pequeños productores de La Tigra, dado que ellos no fueron sujeto de los incentivos ofrecidos por el gobierno. Indirectamente, el cambio se promovió por medio del cierre de créditos para la producción de granos básicos y otros cultivos tradicionales. El éxito de algunos productores fue el principal factor que indujo a que un gran número de agricultores se dispusiera al cambio de actividad y decidiera ingresar al negocio de las plantas ornamentales. Así lo expresó don Eladio Araya:

> El café y la caña tenían precios bajos y la gente no tenía área suficiente para la ganadería. El cultivo se estaba desarrollando como actividad lucrativa en la zona; ornamental que se sembraba, se vendía.

Las posibilidades de interrelación con la empresa de don Pedro, como se explicó anteriormente, sirvieron de estímulo adicional para que la población adoptara esta nueva actividad económica.

El gerente de la Empresa 1 considera que los aspectos que favorecieron ese cambio fueron: la estructura creada por la primera empresa establecida en la zona, el mercado más o menos asegurado y los buenos precios que alcanzaban las plantas ornamentales; opinión que concuerda con la información recabada por este estudio. En octubre de 1992, dieciséis años después de las primeras siembras de plantas ornamentales en la zona, estos cultivos equivalían al 23,1% del área total cultivada del distrito, en tanto

las raíces y los tubérculos ocupaban el 20,8%, y los granos básicos el 3,2%. De las 259,3 hectáreas cultivadas con ornamentales en el distrito, el 85% se encontraba sembrado con las variedades verde y bicolor de la caña conocida como marginata [5].

6. Inquietudes acerca de la equidad y de los efectos socio-económicos

6.1. Ingresos, costos y riesgos asociados a la producción de plantas ornamentales

En la producción de estas plantas hay una serie de parámetros de calidad por cumplir. En el caso de la marginata, éstos se refieren a las dimensiones de las cañas, las cuales deben guardar una proporción determinada entre el diámetro del tallo y las longitudes de éste y del follaje. Además, las hojas, los tallos y las raíces deben estar totalmente libres de patógenos, insectos o cualquier señal ocasionada por estos agentes, por quema o daños mecánicos, y las raíces deben estar sazonas y bien conformadas.

La falta de cumplimiento de alguno de estos requerimientos ocasiona un porcentaje de rechazo del producto por las empacadoras y exportadoras. A pesar de que los productores tienen que asumir este riesgo, que conlleva pérdidas —algunas veces altamente significativas—, consideran que el precio pagado por unidad de caña hace que este negocio sea rentable. Una planta de marginata verde o bicolor con un tallo de 6 pulgadas de largo y de 12 a 14 milímetros de diámetro, y con follaje de 10 a 14 pulgadas de largo, era comprada por una empresa de la zona, en abril de 1994, a US$0,19 sin empacar y a US$0,23 empacada.

Según cálculos efectuados con algunos productores (ver el cuadro No. 1), se estimó que una hectárea de marginata bien manejada puede producir, a partir del cuarto año de producción, cerca de 180.000 acodos de distintos tamaños. Suponiendo un rechazo del 30% se venderán 126.000 acodos, que a US$0,23 por unidad empacada suponen US$28.980. Aunque el rendimiento del trabajo de campo varía según el estado de la plantación y la habilidad de los trabajadores, la mano de obra para producir los 180.000 acodos, cosecharlos y empacarlos puede ser estimada en alrededor de US$12.200, incluyendo las cargas sociales que los patronos destinan a la Caja Costarricense de Seguro Social y al

[5] Datos proporcionados por el ingeniero Humberto Gutiérrez, obtenidos mediante una encuesta realizada en octubre de 1992 por la Agencia de Extensión del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ubicada en La Tigra.

Instituto Nacional de Seguros, que corresponden al 22,09% sobre los salarios. Los costos de los insumos y de la mano de obra para su aplicación pueden variar entre US$3.000 y US$3.500 por hectárea por año. Además, los costos de instalación del cultivo se estiman en unos US$3.000 por hectárea, y hay que tomar en cuenta también la estructura para el funcionamiento de la empacadora, los materiales requeridos y el transporte del producto empacado.

Cuadro No. 1

Ingresos y costos anuales de la producción de marginata a partir del cuarto año después de la siembra (por hectárea)

Ingresos	Costos
Producción total: 180.000 acodos	- Mano de obra (incl. 22,09% cargas sociales) ca. 12.200 US-$
-rechazo (30%): 54.000 acodos	- Insumos: ca. 3.500 US-$
= producción vendida 126.000 acodos	
= Ingreso bruto = 28.980 US-$	**= Ingreso neto: 13.280 US-$**

Con base en el precio de 1994: 0,234/acodo.

Fuente: entrevistas con productores.

Según estos números, el negocio resulta sumamente rentable, no obstante, en la etapa de comercialización se observan una serie de factores que ponen en riesgo los ingresos de los productores.

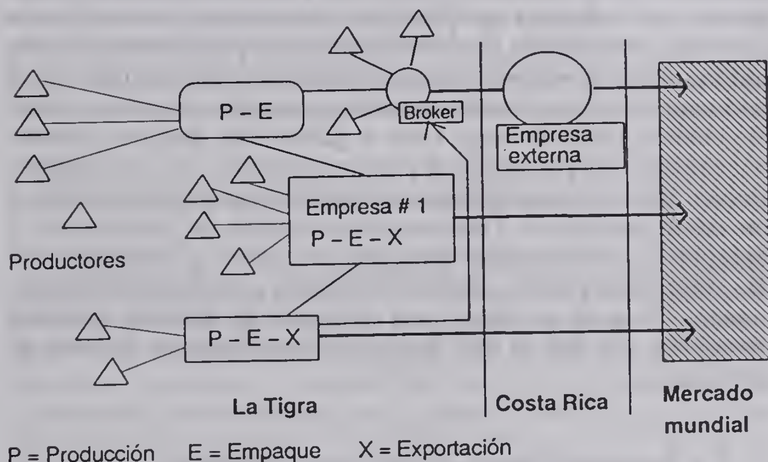
6.2. Los riesgos asociados a la comercialización

Existen tres tipos de compradores de plantas ornamentales en La Tigra: empresas de producción y empaque; empresas productoras, empacadoras y exportadoras; y exportadores o *brokers* provenientes de otras zonas. Hay que considerar que las empresas de La Tigra se dedican a más de una parte del proceso, y

que muchos productores están constituyendo pequeñas empresas para empacar su producción y la de sus vecinos. Se ha dado el caso de un grupo de agricultores que se unió para montar una empacadora.

Gráfico No. 2

Relaciones de producción y comercialización en La Tigra



Fuente: elaboración propia.

Los productores, así como los empacadores, no tienen acceso a información sobre mercados y dependen de los pedidos verbales que les hagan los compradores, ya que en La Tigra ningún productor establece contratos escritos con los compradores. Por otro lado, los exportadores dependen de la demanda en los países importadores, que puede variar, entre otros aspectos, con los cambios en la preferencia de los consumidores. Las empresas productoras y exportadoras establecidas en la zona compran plantas de agricultores locales sólo para completar sus pedidos. De ese modo, algunas veces los productores no encuentran compradores para todos los tamaños de caña que tienen en el campo, y mucho material que requirió una inversión de capital, se

pierde sin cosechar. Al contar con el pedido de un comprador, éste especifica las cantidades y dimensiones de las plantas que requiere. Estas pasan por varios procesos de selección. Primeramente, por el propio productor, en el momento de la cosecha y después de ésta; luego por la empacadora, que en algunos casos puede ser el mismo productor y, finalmente, por la exportadora.

Este proceso origina un porcentaje de rechazo que normalmente varía entre el 5 y el 30%, según datos de empresarios de La Tigra. Sin embargo, los productores reportan porcentajes superiores; durante el estudio se conoció a productores que tuvieron el 50 y hasta el 70% de sus plantas rechazadas en el último año. Además de pérdidas económicas, los rechazos provocan pérdida de credibilidad de los productores en los compradores. Al entregar sus plantas, ya sean empacadas o no, el productor tiene una idea del posible porcentaje de rechazo, pero sólo cuando reciba el pago, ocho a quince días después, tomará conocimiento del porcentaje de plantas aceptadas. Los productores también incurren en pérdidas por la falta de pago, lo que ocurre con cierta frecuencia. Una empresa familiar de producción y empaque de ornamentales entregó a un *broker*, a principios del año, un pedido por un valor de US$3.500, y el comprador desapareció. Al igual que ésta, otras empresas de distintos tamaños consideran que éste es uno de los más significativos factores de pérdidas.

6.3. Empleo e irregularidades laborales

La actividad relacionada con la producción de plantas ornamentales en La Tigra emplea en la actualidad cerca de 750 personas, en una proporción similar entre hombres y mujeres, provenientes del distrito y de lugares vecinos. Sólo en la plantación más extensa trabajan 275 personas y, según afirmó su gerente, todos están asegurados, incluso los trabajadores temporales. La demanda de mano de obra es fluctuante en las actividades de exportación; en los momentos de salida de productos se requiere gran cantidad de trabajadores, que son contratados por tareas específicas. Al parecer, esto favorece y encubre los trabajos realizados sin los contratos exigidos por ley, ya que no todos los empresarios aseguran a sus empleados. Así, el éxito económico de algunos empresarios es obtenido mediante la opresión de muchos trabajadores. El lado claro de la historia: un habitante de La Tigra, ex-trabajador de la primera empresa establecida en la zona, es ahora el propietario de una empresa que cuenta con más de cincuenta empleados.

Pero, el lado oscuro de esa historia se dio a conocer por el testimonio de tres ex-trabajadores de su empresa, quienes afirmaron que este empresario no tiene asegurados a sus empleados, y que cuando recibe la visita de funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social, pide a sus empleados que digan que apenas están trabajando por ese día o por tres días. Las mujeres son más afectadas que los hombres en lo que se refiere al establecimiento de contratos de trabajo; las empresas no les niegan trabajo, sin embargo muchas veces no las quieren contratar debido a la posibilidad de un embarazo, que obligaría al patrón asumir las cargas sociales correspondientes. Las mujeres asalariadas suelen asumir una doble jornada de trabajo, pues a sus horas laborales se suman las del trabajo doméstico y las de los cuidados a sus hijos y a la familia. En los días de preparación de plantas para la exportación, las labores de empaque se pueden extender hasta las diez de la noche o más, lo que afecta el bienestar de la familia.

6.4. Algunas ventajas para los grandes

La compra de ornamentales producidas por los agricultores de la zona ofrece claras ventajas a los empresarios ahí establecidos, toda vez que éstos no asumen los riesgos de la producción y compran únicamente los productos que satisfacen los requerimientos de calidad, rechazando lo demás. Así, pueden expander el volumen de sus exportaciones —para lo cual algunos reciben incentivos del gobierno— sin aumentar sus inversiones en adquisición o alquiler de terrenos, pago a trabajadores, compra de equipos, insumos u otros. Además, no se responsabilizan por los problemas causados al ambiente ni a los trabajadores debido a la exposición de éstos a plaguicidas.

Muchos habitantes de la zona alquilan terrenos a la Empresa 1, que paga al año la suma de US$562 por hectárea. Uno de los participantes en el Taller informó que alquila seis hectáreas a dicha empresa. Sus ingresos por este concepto superan el salario que recibiría si trabajara como peón, razón por la cual considera ventajoso y prefiere alquilar sus tierras a cultivarlas. Además, tiene la esperanza de que le devuelvan la parcela sembrada y cuando esto suceda, dependiendo del precio que paguen por las plantas, decidirá si da seguimiento al cultivo. Puesto que el 40% de las tierras que cultiva la Empresa 1 son alquiladas, es evidente que ese tipo de negociación favorece a los empresarios. El período por el que esta empresa establece los contratos de alquiler es de quince años, lo que lleva a los pobladores a pensar que existe seguridad de mercado por un largo plazo. No obstante, el gerente de la empresa tiene otra lógica: alquilar es menos riesgoso que

comprar. Afirma que nadie sabe lo que va ocurrir con el mercado de aquí a dos años, y que un contrato de alquiler se rompe en cualquier momento.

Un empresario extranjero al cual se aplicó la encuesta, opinó que éste es un buen negocio si se trabaja con volúmenes grandes, y que muchos pequeños productores abandonarán rápido la actividad. Mencionó asimismo que en una comunidad pequeña como La Tigra, una familia que tiene un cultivo propio de ornamentales puede sacar un sueldo, no más que esto, lo que sirve como alternativa al desempleo.

7. Inquietudes acerca de la sostenibilidad y los efectos ecológicos

7.1. Fuentes de contaminación en cultivo

Las plantas ornamentales, al igual que otros productos para la exportación, deben cumplir estrictos requerimientos de calidad relacionados con su apariencia, la cual debe ser impecable. Esto induce al abuso de plaguicidas, lo que ocasiona serios problemas de contaminación ambiental y de intoxicaciones, debidas tanto a la toxicidad y a las cantidades de plaguicidas utilizadas, como a las formas en que éstos son empleados.

La exposición de los trabajadores a los plaguicidas ocurre de varias maneras, ya sea en el campo o debajo del cobertor de los viveros. Las aplicaciones de plaguicidas se hacen en forma preventiva, cada semana, y por lo general se utilizan alrededor de veinte formulaciones que se aplican en forma rotativa, en especial los insecticidas clorinados, fosforados y piretroides [6]. Comúnmente se utilizan mezclas de productos químicos (fungicida, insecticida, abono foliar y adherente), y las aplicaciones se hacen sin considerar la presencia de trabajadores. Algunas empresas emplean equipos que nebulizan las partículas de las sustancias químicas, las cuales permanecen en suspensión en el ambiente, sobre todo si la aplicación se efectúa debajo del cobertor. Asimismo, es común observar cuadrillas de aplicadores asperjando plaguicidas con bombas manuales, mientras los trabajadores se encuentran en el campo en labores usuales de manejo del cultivo. Las plantas reciben una aspersión de plaguicidas dos o tres días antes de su salida del vivero o de la plantación, de modo que también durante el corte y

---

[6] Comunicación personal de un ingeniero agronómo con amplia experiencia en el manejo y supervisión de viveros de plantas ornamentales en el país, citada por Trivelato-Wesseling (1992).

empaque los trabajadores entran en contacto con productos tóxicos que permanecen sobre las hojas.

Muchas de las operaciones que implican el manejo de productos de alta toxicidad son realizadas manualmente, por hombres y mujeres, tales como la mezcla de nematicidas con fertilizantes y su aplicación al suelo y la desinfección de suelos. Además de que el uso de guantes no es aceptado por los trabajadores porque causa incomodidad, algunos productos son en polvo y los guantes impiden extraer una cantidad definida para aplicar a cada planta. Algunos tipos de ornamentales, como los tallos de la caña india, pasan por un proceso conocido como *dipping*, que consiste en la sumersión de las cañas en una solución concentrada de insecticida y fungicida sistémicos. Esta labor, muchas veces realizada por mujeres, es la principal causa de intoxicaciones en la producción de plantas ornamentales. Los habitantes de La Tigra se cuestionan si podrán heredar un ambiente sano y productivo a sus futuras generaciones. Son frecuentes los problemas de contaminación del ambiente en general, de los suelos, de las nacientes y otras fuentes de agua, debido al uso de plaguicidas y otros agroquímicos empleados en la producción de plantas ornamentales. La población también muestra preocupación por la erosión de los suelos y la desaparición de muchas especies de árboles nativos.

En las orillas de los caminos que conducen a las comunidades, sobre todo las que se ubican en las partes más elevadas, donde nacen varias fuentes de agua, se encuentran grandes cantidades de hectáreas sembradas de plantas ornamentales. Como este cultivo demanda un alto uso de plaguicidas, la población supone que haya contaminación de esas nacientes y de los cursos de agua. Pero no sólo en las partes altas se observan efectos de la contaminación de las aguas. La autora encontró, en marzo de 1994, varios peces muertos en una quebrada que atraviesa la plantación de ornamentales de la Empresa 1. Al preguntar a algunos habitantes si tenían conocimiento de hechos similares, uno de ellos contestó: "El domingo pasado en el río La Esperanza había gran cantidad de camarones muertos... Ya la gente no pesca".

Los participantes en el Taller mencionaron que muchos de los cultivos de plantas ornamentales se ubican en terrenos quebrados, y llamaron la atención sobre el proceso de erosión de los suelos que esto ocasiona. De hecho, muchas de las áreas donde se cultivan ornamentales poseen pendientes que limitan su aptitud para actividades agrícolas anuales. Sin embargo las plantas ornamentales son consideradas de una manera general como cultivos semipermanentes, de acuerdo a la Metodología para la Determinación de la Capacidad de Uso de las Tierras de Costa Rica, establecida en 1991. Al parecer, estos terrenos están siendo utilizados, en su mayoría, según la capacidad de uso que les

correspondan. Si bien no se puede asociar la siembra de ornamentales a la deforestación, es importante mencionar las percepciones de la gente con respecto a este aspecto de su ambiente. Según los participantes en el Taller, varias especies de maderas preciosas ya no se encuentran en las fincas, solamente en el Bosque Eterno de los Niños, un área protegida ubicada en las partes más altas de la localidad.

7.2. Salud ocupacional y otros aspectos laborales durante el funcionamiento de la empresa

El tipo de tecnología empleada en la actividad, la cual depende del uso intensivo de sustancias químicas tóxicas, ha originado problemas de salud ocupacional. Algunos relatos de ex-empleados de esa empresa se refieren a esta situación, así como a otros aspectos laborales. Al recordar los tiempos en que se cultivaba caña india en La Tigra, una muchacha que trabajó en la empresa explicó que:

> Se exportaba el palo de la caña india y los *tips*, los palos [de cinco pies de alto] tenían que bañarse en veneno. Eran sólo mujeres que hacían eso. Cuando se hacía el baño, la mayoría salía intoxicados, todos los días, dos a tres por día... La que trabajaba ahí tenía que trabajar sólo una hora o dos, y ya tenía que irse para no intoxicarse.

Otras ex-trabajadoras mencionaron que usaban un plástico como delantal para no mojarse, ya que no disponían de equipos de protección:

> Nada, no se usaba nada. Hoy día sí, pero antes no, y una salía bien mojada de ahí. Y a veces salía de ahí, así de mojada e iba a empacar hasta las nueve o diez de la noche.

Muchas personas hablaron acerca de los frecuentes trastornos que padecían a causa de alergias, cuyo origen atribuyen al contacto constante con sustancias plaguicidas. Una mujer que trabajó catorce años en dicha empresa contó que después de nueve años de estar contratada, requirió una incapacidad por maternidad y su patrón se negó a pagarle lo que le correspondía. Esta mujer se informó en el Ministerio del Trabajo, llevó el Código de Trabajo a la secretaria de la empresa y amenazó con denunciar el caso. Recibió el monto correspondiente al tiempo que tenía derecho a ausentarse de su trabajo y, después de ella, las demás trabajadoras, ya que antes ninguna había hecho valer ese derecho.

En el manejo de la caña india, muchas tareas pesadas, como cargar las cañas del local de tratamiento a las mesas de empaque, se asignaban a mujeres; como recibían igual paga que los hombres, se esperaba que realizaran los mismos trabajos. Algunas aspersiones se hacían solamente con agua para irrigar los cultivos, de modo que los trabajadores realizaban sus labores mojándose, y así pasaban todo el día. Para comprender el origen de los impactos de la actividad en el ambiente y en la salud de los trabajadores y de la población, se presenta una breve descripción de la tecnología empleada en la producción de plantas ornamentales, con énfasis en el uso de plaguicidas.

7.3. La salud de los trabajadores y de la población

Todos los años se realiza en La Tigra una Feria de Salud, organizada por el Ministerio de Salud junto con el Comité de Salud y otros grupos comunitarios. Miembros de estas entidades llevaron a cabo un ejercicio para identificar los principales problemas relacionados con la salud física y mental de la población del distrito. Los problemas de salud asociados a los plaguicidas —alergias, intoxicaciones y enfermedades respiratorias— fueron identificados como los principales. Además, los agroquímicos, tanto plaguicidas como fertilizantes, fueron considerados la causa de la contaminación de las aguas, el problema ambiental prioritario.

Acerca del uso de plaguicidas por la Empresa 1, los vecinos de La Tigra comentaron que ésta

> ...utiliza equipos muy potentes que atomizan los venenos tan finito que eso queda en el aire por bastante tiempo y todo mundo sale afectado, principalmente los del Barrio La Esperanza, que están al otro lado de la calle que limita con las plantaciones.

Integrantes de la Asociación de Mujeres Unidas Tigreñas (AMUT) manifestaron una preocupación similar, pues la finca y los viveros de la Empresa 1 se ubican en el centro de la población, cerca de la escuela, y exponen principalmente a los niños, y a la población en general, a residuos de plaguicidas cuyo potencial dañino no es del todo conocido. Mencionaron, además, que hay en la comunidad un gran número de niños con serios problemas de aprendizaje y que La Tigra es una de las comunidades de San Carlos que presenta el mayor número de personas con enfermedades respiratorias agudas. Por este motivo, la AMUT desea realizar un estudio para determinar las causas de estos problemas,

dado que suponen que puedan ser consecuencia de la exposición a plaguicidas.

Una señora, que por muchos años fue la partera de la comunidad, contó que:

> Gran cantidad de personas se han intoxicado. Esa muchacha que vive ahí arribita de nosotros, trabajaba en la empresa y era todo los días con alergias. En eso tuvo un aborto y me dijo que no había hecho ningún mal. Yo no le dije nada porque hay mujeres que abortan, pero yo creo que eso es por los venenos.

Una familia se quejó al gerente de la Empresa 1 por el hecho de que la deriva de las aspersiones de una parte de la finca llega a su casa, y esa situación les preocupa porque tienen una hija recién nacida. Esta familia y otros vecinos del Barrio La Esperanza solicitaron a la empresa que haga las aspersiones en ciertos horarios, para no tener que mantener sus casas con las puertas y las ventanas cerradas, y les contestaron que eso no es posible.

Un señor que vive en el Barrio La Esperanza planteó a la empresa que sembrara una barreras de árboles para evitar que las sustancias asperjadas lleguen directamente a la población. Hay personas en la comunidad que desde hace siete años se dedican a hacer aplicaciones de plaguicidas con bombas costales manuales. Un ex-compañero de trabajo de ellos expresó: "Y son rasquiñas, hongos, alergias, ¡y no sabemos como está la sangre de esa gente!". Con respecto a la utilización de equipo de protección, relató el mismo señor:

> Otra cosa importante es que nadie los obliga a usar equipo completo, muy pronto vamos a tener problemas muy serios aquí. Cuando fumigan con máquinas, ese veneno queda en el aire y va a dar hasta en las casas de la gente, hay que hacer algo para que se pare eso. Nadie aguanta los olores.

Otra referencia en cuanto a la falta de uso de equipos de seguridad por los trabajadores, la hizo una señora:

> El compañero mío trabaja en la Empresa 1. Dice él que pone la mascarilla sólo cuando lo ven, y cuando dan la vuelta ya se la quita y así son casi todos. El estuvo casi quince días incapacitado, porque le dio una alergia tremenda. Volvió a trabajar y le pasó lo mismo. Dicen que es por eso, por regar venenos.

Así como éstos, hay una serie de relatos de la gente acerca de los problemas de salud que sufren los empleados de las empresas de producción de plantas ornamentales.

Los funcionarios administrativos de la Empresa 1 afirmaron que las alergias no son debidas a los plaguicidas, sino a la savia de las plantas. Dijeron también que cuando algun empleado presenta esos síntomas, pasan alcohol en el área afectada y se alivian. Al comentar esto en una reunión con personas de la comunidad, ellos sostuvieron que sí se deben a los plaguicidas. Una de esas personas dijo:

> Las alergias son por el veneno, esas matas no provocan picazón; si yo trabajé ahí y apliqué de esos venenos a esas matas y eso es lo que provoca alergia.

Los funcionarios de dicha empresa afirmaron asimismo que después de las aplicaciones de veneno impiden la entrada de trabajadores a esos campos por dos días. Los habitantes de la comunidad lo negaron categóricamente y señalaron que las aplicaciones se hacen con los trabajadores presentes. La percepción de la gente es que la Empresa 1 es la que ocasiona la mayor parte de los problemas asociados al uso de plaguicidas. Mencionaron que en las demás fincas no usan productos tan fuertes y hacen menos aplicaciones.

7.4. Percepciones de la población acerca del cambio de actividad

Así como destacaron los beneficios económicos que brindan las actividades relacionadas con las plantas ornamentales, los habitantes de La Tigra resaltaron también algunas desventajas como la pérdida de autosuficiencia alimentaria, la contaminación ambiental, las intoxicaciones por plaguicidas, las dudas acerca del futuro de la actividad y de la población. Según los participantes en el Taller, el 80% de los habitantes del distrito depende de esta actividad. Don Belino mencionó que este cultivo es la mejor opción económica para los productores y el sustento de la población y, que a raíz de esto, toda la gente ha abandonado los otros cultivos. Al respecto comentó:

> Muchos que tienen su pedacito de terreno no han sembrado pero ni una mata de yuca para cultivar ornamentales para vender.

Este señor manifestó, además, una preocupación que muchos compartieron:

> Estamos viendo un cambio muy raro. Ojalá que esto dure muchos años, porque si las plantas ornamentales llegaran a fracasar,

¿quién sabe el pueblo qué pensaría de nuevo? Para mí que tendrían que volver otra vez a los cultivos de antes, a la caña, al café.

Don Oto Méndez citó el caso de don Beto Elizondo, que posee alrededor de diez manzanas cultivadas con mamón chino, plátano, pejivalle, guanábana, aguacate, banano, ñampí, yuca, tiquisque, y toda la gente entra a su propiedad a robar frutas porque nadie en el vecindario tiene sembradíos como ése.

Las preocupaciones de la población al respeto son evidentes. Don Enrique Araya relató lo siguiente:

> Para muchos, la llegada de la empresa ha sido un éxito, pero yo pienso que eso estancó a la gente. Antes, venía Israel Víquez todas las semanas, traía repollo, remolacha, cebolla, papa, todo lo que aquí no se producía y se llevaba los dos camiones llenos de frijol, maíz, plátano, ñampí, tiquisque, yuca, frutas, dulce. Hoy día ya casi no sale producción del centro de La Tigra. Hace unos veinticinco años aquí había alrededor de doce trapiches, se sacaba dulce para vender en varias partes, hoy día no queda uno solo.

Las personas que contestaron la encuesta mencionaron que antes de dedicarse a ornamentales, sembraban principalmente café, yuca y plátano para el mercado, y frijol, maíz y otros cultivos para consumo familiar. Hoy, gran parte de esas tierras está cultivada con ornamentales y apenas una pequeña porción se destina a cultivos para el consumo familiar. La mitad de los encuestados posee pequeñas siembras de otros cultivos para el mercado, pero solamente uno de ellos cuenta con otra actividad económica significativa, además de las plantas ornamentales [7].

Acerca del beneficio económico que obtienen los trabajadores y el riesgo a que se someten debido a la exposición a productos químicos tóxicos, las palabras dichas por don Enrique Araya expresan una realidad:

> Lo triste es que la gente, sobre todo joven, se enferma mucho. En búsqueda de dinero, pierden su salud y después necesitan buscar dinero para curarse.

Las percepciones sobre el futuro de la población muestran igualmente preocupaciones muy realistas que denotan la incertidumbre en que viven.

---

[7] La capacidad de producir los alimentos que necesita su familia, en otras palabras, ser autosuficientes en el abastecimiento alimentario, ha sido una característica que ha identificado al campesino. Según Rodríguez (1993), el cantón de San Carlos se encuentra entre las zonas de mayor presencia de productores familiares que han sufrido procesos de "descampesinización".

Una buena expresión de ello es la que presentó don Marvin Ramírez:

> Aquí usted ve a los chiquillos, desde que salen de la escuela se meten a trabajar, a la gente nunca les da por preparse, nadie estudia la secundaria, cuando mucho terminan la primaria, a veces sacan a los chiquillos de la escuela en quinto grado para que trabajen. Eso es preocupante, porque: ¿qué va ser de la juventud? Hay una gran cantidad de madres solteras que tienen que trabajar, entonces sus hijos apenas tengan la edad ya tienen que empezar a trabajar para ayudar a la familia. Claro que hace falta la plata, pero eso no es todo, hay que prepararse para el futuro. Va llegar un día en que no va haber trabajo, porque nada es eterno en la vida, y esa gente sin preparación: ¿qué va hacer?

Los sentimientos de la gente hacia don Pedro, el alemán, como dicen con cariño, son positivos. Sobre todo en lo que se refiere a aspectos económicos, la gente le agradece por su iniciativa diciendo que si no fueran las plantas ornamentales, ¿qué habrían hecho después de la caída de los precios del café?

8. Conclusiones

La proliferación de actividades relacionadas con la exportación de plantas ornamentales en La Tigra se debe a la instalación de una empresa agro-exportadora. Esta enseñó la tecnología y entrenó a la población en el manejo del cultivo y su procesamiento, sirviendo de modelo para que algunos años más tarde un gran número de agricultores decidiera ingresar a esta actividad. Hoy, la población depende básicamente de esta actividad productiva, donde los campesinos se han transformado en peones, las condiciones ambientales se están deteriorando y las condiciones laborales no son las más saludables ni las más justas.

Las ventajas para la población son claras; tanto hombres como mujeres se ven favorecidos por la posibilidad de recibir un ingreso, sea éste permanente u ocasional. Otros habitantes han encontrado en esta actividad una posibilidad de hacerse empresarios. Algunos de éstos se están enriqueciendo rápidamente, pues no cumplen los requerimientos legales del país en cuanto a la contratación de sus empleados. Este hecho está contribuyendo a aumentar la brecha social entre la población.

Las mujeres asalariadas desempeñan una doble jornada laboral, una en la producción y otra en el ámbito doméstico. Esta situación de falta de equidad está contribuyendo a la disminución de su calidad de vida y la de su familia. Aun conociendo los

riesgos de la actividad para su salud, asumen el trabajo que necesitan, sin evaluar otras consecuencias.

Se observan contradicciones entre las percepciones de los empresarios y de la población acerca de las causas de los problemas ocupacionales, lo cual dificulta la resolución de éstos. Los productores no tienen ningún dominio de la situación, dependen de un mercado internacional. Hasta ahora ha habido demanda para las plantas ornamentales, no obstante se nota que no hay estabilidad. En abril los precios de la marginata eran muy atractivos, en octubre empezaron a bajar. ¿Qué podría pasar con la población ante una eventual ruptura del mercado?

Un sector de la población tiene conciencia acerca de los problemas que generan los plaguicidas. Sin embargo, muchos empleados de las empresas no la tienen; el hecho de que utilicen equipos de seguridad únicamente cuando alguien los obliga es una muestra de ello. Es posible que dentro de unos años se observen mayores efectos de actividades educativas como la Feria de Salud; de momento, no se está ejecutando ninguna medida para solucionar la problemática.

El caso de La Tigra muestra la necesidad de que se realicen otros estudios, por ejemplo, ¿cómo establecer mecanismos para superar la relación con los *brokers*? Además de un análisis de otras posibilidades de desarrollo económico, desde una perspectiva más integral.

Bibliografía

Araya, Carlos 1983: "Crisis e historia económica y social en Costa Rica 1970-1982", en Rovira M., J. (comp.): *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José.

Cartín, Sandra-Castro, C. 1986: *Lucha social en el agro costarricense: la experiencia de UPANACIONAL*. Serie Documentos de Análisis No. 5. Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS). San José.

CECADE-UPANACIONAL-Comisión de Cacaoteros de la Zona Norte. 1989: *Agricultura de cambio y despojo de los pequeños productores. La siembra de cacao en la Zona Norte*. San José. CECADE.

Fernández, Mario 1992: "Agricultura de cambio y proletarización campesina en Costa Rica", en Mendizábal, A. B.-Weller, J. (eds.): *Exportaciones agrícolas no tradicionales. ¿Promesa o espejismo?* CADESCA.

García-Huidobro, Guillermo et al. 1990: *La deuda social en Costa Rica*. OIT-PREALC.

No hay paz sin alimentos: los pequeños agricultores por el derecho a producir. 1988. CENAP, CEPAS, Justicia y Paz, Extensión ESEUNA. San José, CENAP.

Ramírez, Patricia 1986: "La estación lluviosa en Costa Rica y los veranillos", en *Agroambiente*. Serie Materiales de Enseñanza No. 13, CATIE. Turrialba (Costa Rica).

Reuben, Sergio 1988: *Ajuste estructural en Costa Rica: estudio socioeconómico de una década*. San José.

Rodríguez, Carlos 1993: *Tierra de labriegos: los campesinos en Costa Rica desde 1950*. San José.

Rovira, Jorge 1983: "En torno a la crisis actual de Costa Rica: algunas observaciones y comentarios sobre su análisis", en Rovira M. J. (comp.): *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José.

Trivelato, Maria-Wesseling, Catharina 1992: "Utilización de plaguicidas en cultivos no tradicionales en Costa Rica y otros países centroamericanos: aspectos ambientales y de salud laboral", en Mendizábal, A. B.-Weller, J. (eds.): *Exportaciones agrícolas no tradicionales. ¿Promesa o espejismo?* CADESCA.

Ulate, Annabelle-Rodríguez, E 1983: "Costa Rica en los años 80: un caso de estrangulamiento externo. Antecedentes y perspectivas", en Rovira M., J. (comp.): *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José.

Vega, José Luis 1992: *Pobreza y coyuntura social en Costa Rica en la época de los PAEs*. Heredia.

Capítulo VI

Camarón cultivado: impactos económicos y ecológicos de un rubro de exportación no-tradicional de Honduras

Denise Stanley

1. Introducción

El sector camaronero en Honduras ha tenido un crecimiento sin precedentes en la décadas de los ochenta y lo que va de la de los noventa, constituyendo en la actualidad el tercer rubro de exportación del país en lo que hace al ingreso en divisas. La región sureña ha sufrido una transformación significativa a causa del crecimiento de las exportaciones no-tradicionales (ENT), en especial las de camarones y melones. El objetivo de este capítulo es examinar los pro y los contra del crecimiento de las ENT, así como analizar las políticas estatales y los incentivos a dos factores de la producción de mariscos. Poco se sabe del impacto de las

exportaciones o de los mecanismos institucionales que apoyan su crecimiento. Por otra parte, conociendo la historia de la producción de mariscos se pueden sacar conclusiones con respecto al fomento de otras ENT y las políticas de ajuste estructural en general.

La maricultura, como otras actividades acuáticas, es una de las industrias más expansivas a nivel mundial. Ante una creciente demanda global de productos provenientes del mar, la acuicultura llena el vacío que dejan los pescadores, dado que la pesca ha alcanzado su máximo y está decreciendo. La acuicultura aporta el 11% de los cien millones de libras de pescado y mariscos producidos anualmente (Weidner et al. 1993). Para especies de alto valor como los mariscos, la maricultura representa el 30% del total.

En 1987, las empresas camaroneras hondureñas ocuparon un área de 1.750 hectáreas y alcanzaron una producción de dos mil toneladas métricas (TM) (Ibid.). Desde entonces la exportación de camarones cultivados aumentó rápidamente (véase el cuadro No. 1). En 1992 la exportación de 5.800 TM aportó cincuenta millones de dólares, y según las proyecciones del sector alcanzarían más de 8.000 TM en 1993 y en 1994, lo que haría que los camarones ocupen el tercer lugar de exportación en valor de dólares (Espinoza, entrevista junio 1993).

Cuadro No. 1

Exportaciones de camarones cultivados en Honduras 1988-1992

Año	Valor (millones US-$)	Peso(1000 kgs.)	Precio/kg.
1988	26,2	2.174	12,04
1989	38,6	3.278	11,75
1990	40,2	3.402	11,80
1991	42,3	4.578	9,25
1992	56,9	5.770	9,14

Fuente: Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos.

Perdomo y Noé Pino (1992) analizan las leyes y los fondos de financiamiento destinados a incentivar el crecimiento de este producto no-tradicional para la exportación. Empresas que producen para exportar fuera del área centroamericana, con un valor agregado nacional comprendido entre el 20 y el 50%, pueden

gozar de estos incentivos, sobre todo cuando se crea una cantidad grande de empleo directo. Uno de las leyes más importantes es el Régimen de Importación Temporal (RIT). Se fijan facilidades fiscales para importar materia prima, maquinaria y equipo utilizado en la producción de ENT, así como la suspensión del pago de derechos aduaneros y de impuestos sobre la renta por diez años. Algunos cultivos gozan de incentivos adicionales, como la concesión de tierras públicas "marginales" a las fincas camaroneras.

Una pregunta importante es: cómo afecta el fomento de las exportaciones la estructura de producción y la distribución de los beneficios de las ENT. Al respecto a continuación se analizará en particular como la política de incentivar la exportación afecta no sólo la rentabilidad de la industria, sino también al desarrollo social de la región sureña. La política de concesiones de tierras estatales ha tenido un gran impacto en el uso de las tierras públicas húmedas en el sur, y el incentivo del RIT ha alentado la importación de bienes de capital y materias primas como las larvas, pese a que estas materias pueden ser adquiridas localmente.

2. El dilema estatal

La historia de las fincas camaroneras en Honduras muestra el dilema de muchos gobiernos tercermundistas al equilibrar los objetivos de la generación inmediata de divisas, del empleo y de la conservación ecológica. Conflictos alrededor de los recursos naturales, como los de Honduras, ilustran el debate entre, por un lado, los beneficios económicos como el aporte al pago de la deuda externa y la creación de empleo y, por otro lado, los costos medioambientales y sociales de las nuevas empresas.

La historia de la zona sur de Honduras se caracteriza por auges rápidos en las agroexportaciones y por la diferenciación social. La región de unos 6.840 km^2 abarca el Golfo de Fonseca y las tierras bajas llenas de pantanos de manglares, pueblos pequeños y áreas pastables. Las provincias de Valle y Choluteca son regiones con alta densidad de población, el 5% del territorio y el 11% de la población (CRIES 1987). La producción de algodón y azúcar, la ganadería, y ahora la producción camaronera, son las actividades más directamente ligadas a la historia reciente de la región. Los mayores impactos del auge del algodón fueron el agravamiento del problema del acceso desigual a la tierra, el contribuir a la destrucción medioambiental y a los problemas de salud. La expansión de la ganadería contribuyó a la expulsión de campesinos de tierras nacionales y privadas, así como a la transformación de los bosques en pastos (Stonich 1989; Williams 1986).

Básicamente hay dos tendencias en las comunidades costeras que están afectando la distribución de los beneficios de la nueva tecnología, desde su inicio en 1985. Primero, para fomentar la inversión el gobierno hondureño concedió derechos de usufructo sobre tierras costeras públicas, anulando las pretensiones de los usarios comunales anteriores, como los pescadores. Carteles y cercas de propiedad privada aparecieron en superficies consideradas antes zonas públicas. Desde 1983 el Estado ha concedido más de 25.000 hectáreas de estos humedales a empresas rurales y urbanas, algunas de ellas con inversiones extranjeras considerables [1].

Subsiguientemente, pescadores asociados al CODDEF-FAGOLF [2] protestaron contra la división de corrientes naturales y el desplazamiento de algunos pescadores de los estuarios. La organización ha apoyado varias manifestaciones, bloqueos de carreteras y campañas de solidaridad internacional para iluminar estos "externalidades sociales" de la maricultura. Los pescadores mencionan también varias "externalidades medioambientales":

—la desforestación de manglares para la construcción de las fincas camaroneras;
—la captura de larvas silvestres por empleados indirectos de las fincas está dañando la pesca artesanal; y
—el empeoramiento de la calidad de agua en los estuarios, que con frecuencia se usan como afluente y desagüe de estanques.

Estos impactos medioambientales y conflictos sociales entre pescadores y empresas de maricultura, se han observado en otras partes del Tercer Mundo (Bailey 1988; Hanning 1988; Smith-Peterson 1986). Hay pocos datos cuantitativos u otra documentación acerca de la magnitud del daño medioambiental causado por las empresas camaroneras. En Ecuador, la construcción de fincas camaroneras causó la destrucción de 41.000 has. de manglares (Parks-Bonifaz 1994). Se estima que en el sur de Honduras fueron destruidas 2.100 has. (Vergne et al., 1993).

Por otro lado, en defensa de la industria se dice que las fincas camaroneras han creado 12.000 o más puestos de empleo en la región sureña (Chamorro et al. 1992). El azúcar, la otra agroindustria grande, sólo ocupa 6.000 trabajadores temporales (Vergne

---

[1] Las 25.000 has. de humedales alquilados se encuentran en "áreas apropiadas" como las definen las fotografías aéreas del INFONAC (Inventario Forestal Nacional) de los años 1988 y 1990. De todos modos, el área costera llana en Choluteca y Valle ocupa alrededor de 1.000 km^2 (Vergne et al., 1993).

[2] CODDEFFAGOLF es el Comité para la Defensa de la Flora y la Fauna del Golfo de Fonseca.

et al. 1993). Por lo tanto, las fincas camaroneras y las plantas de procesamiento son ahora probablemente las de mayor capacidad para crear empleo en el sur de Honduras. Las opciones de empleo para los hombres incluyen tareas como la preparación de la tierra, la captura de larvas y la cosecha del camarón; también hay trabajos permanentes en la alimentación del camarón, la limpieza de piscinas y la administración. Las mujeres trabajan en las tareas de post-cosecha, de descabezado y empaquetado del camarón. La industria pretende asimismo haber fomentado el empleo indirecto en la fabricación de hielo, alimentos, cartones y transporte de carga.

Cuadro No. 2

Estructura de empleo en fincas camaroneras de Honduras

Tamaño de la finca (en función)	Trabajadores permanentes	Trabajo temporal *	Empleo total generado
25 has.	7 (0.28/ha.)	1492 PD	304 PD/ha.
46 has.	12 (0.26/ha.)	1202 PD	94 PD/ha.
114 has.	17 (0.15/ha.)	2330 PD	65 PD/ha.
130 has.	32 (0.25/ha.)	1824 PD	88 PD/ha.
200 has.	45 (0.22/ha.)	7550 PD	105 PD/ha.
316 has.	104 (0.33/ha.)	2700 PD	107 PD/ha.
435 has.	109 (0.25/ha.)	28784 PD	141 PD/ha.
619 has.	117 (0.19/ha.)	19470 PD	88 PD/ha.

*Incluye personas-días de los trabajos temporales generados en las fincas por la captura de la larva, la cosecha, el descabezamiento y el empaquetado del camarón.

Fuente: entrevistas de la autora con empresarios de fincas en 1993.

Sin embargo, los mismos portavoces de la industria confiesan que los datos de creación de empleo se basan en una proyección de una finca mediana que mantiene a 1,5 trabajadores/ha. en empleo directo, y 2,5 puestos de trabajo/ha. en empleo indirecto. Pero se han hecho pocos esfuerzos para distinguir entre empleo

permanente y temporal, o para conocer la relación entre el tamaño de la finca y el número de empleados. El cuadro No. 2 contiene datos sobre el empleo generado por ocho fincas en 1993. El cálculo del trabajo total toma en cuenta la característica temporal del trabajo de 1.200-1.500 hombres capturando la larva y 1.600 mujeres descabezando y empaquetando el camarón. La cifra indica que la demanda actual es menor a un empleo por hectárea, con 300 días-persona como equivalente a un empleo de tiempo completo. Se puede concluir entonces que la producción camaronera genera más trabajo que la ganadería, pero menos que la producción de azúcar y café[3].

3. El proceso productivo y la expansión de las fincas camaroneras

En el debate actual sobre los costos ecológico-sociales y los beneficios en divisas y empleo, existe poco conocimiento acerca del proceso técnico del cultivo de camarón, el valor económico de los insumos y de las políticas económicas específicas que influyen la actividad camaronera. A continuación se describirá el proceso de producción de camarón, y la demanda generada por sus importantes factores de producción.

La producción de camarón cultivado sigue cinco pasos consecutivos:

1) la obtención de semilla (post-larva);
2) la transferencia de la larva a un estanque de engorde;
3) la alimentación de la larva y su engorde en la piscina;
4) la cosecha del camarón en las piscinas;
5) la limpieza, el descabezado y el empaquetado del camarón para la exportación.

En fincas semi-intensivas se siembran las piscinas con una densidad de 8-10 post-larva por m^2. Estas fincas usan más insumos de alimentación y cambios de agua, y por lo general cosechan alrededor de 1.500 libras de camarón por hectárea y ciclo productivo, realizando en su mayoría entre dos y tres ciclos por año. Las fincas artesanales con carácter extensivo usan menos semillas e insumos, pero obtienen rendimientos menores.

---
[3] Para un análisis comparativo del impacto social de los artículos de exportación, incluyendo cifras de generación de trabajo, véase Howard 1987.

Numerosos estudios financieros han comprobado la alta rentabilidad de esta actividad (Torres Díaz 1991). Se dice que el cultivo está transformando los departamentos de Valle y Choluteca, no obstante aún no se ha analizado su efecto en los mercados de tierra, mano de obra, larva, alimentos, hielo y capital. ¿Encuentra la nueva demanda de insumos una oferta lo suficientemente grande, o se perfila una competencia por escasos recursos? ¿Son los incentivos la mejor respuesta política respecto a estos insumos? Para contestar estas preguntas, primero analizaremos la política estatal y el uso de los factores productivos en la zona sur en los últimos ocho años. Después presentaremos los resultados de un modelo de programación lineal, para escoger un plan óptimo de producción y derivar los asociados precios-sombra de los insumos. Al final, sacaremos conclusiones sobre cómo han influido las políticas de incentivos en el rumbo socio-económico de la industria camaronera en Honduras.

4. Factores productivos del camarón cultivado

Como se mencionó, la *tierra* es un recurso escaso para las fincas camaroneras. El tamaño mínimo factible de una de estas fincas es discutible. Una finca extensiva puede operar con una ha., sin embargo una semi-intensiva es probable que sólo sea rentable con 300 o más has. (Snedaker et al. 1986). En los años ochenta, cuando se inició la fiebre del camarón, hubo un *boom* para conseguir tierras humedales en la costa pacífica —playones, salinas, y hasta manglares— antes desocupadas, pero usadas por las comunidades costeras para la recolección de pescado y crustáceos. Asimismo, áreas anteriormente usadas para la producción de sal fueron reconvertidas en camaroneras de invierno.

El Estado es dueño de las tierras humedales y ofrece estos terrenos a inversionistas con base en concesiones. Tanto el Estado como los empresarios consideran el programa de concesiones de tierras como un incentivo para reducir los altos costos y los riesgos de inversión en las fincas camaroneras. El programa comenzó en 1985, con el Decreto 968 para conceder tierras costeras para el "desarrollo turístico" al precio de diez lempiras (US$5) por año, y ahora el precio anual de alquiler de tierra oscila entre veinte y sesenta lempiras (US$3-9) por ha. Aún no han empezado las operaciones en el 62% de las tierras concedidas (RRNN 1992). La expansión de tierra para la producción camaronera se presenta en el cuadro No. 3. Aunque algunos estudios pretenden que más de 30.000 has. en la zona sur son aptas para la producción del camarón

cultivado (Guevarra 1991), hoy se reconoce que hay limitaciones severas en lo que respecta al corte de manglares y a la disponibilidad de agua en los esteros. Lo más probable, entonces, es que la producción camaronera se limitará a unas 15.000 has.

Cuadro No. 3

Desarrollo de la concesión de tierras y de la producción camaronera en el sur de Honduras

Año	Tierras concedidas		Tierras en producción		
	Total en ha	Variación anual (%)	Semi-intensiva	Variación (ha)	Extensiva (ha)
1985	5.800		750		0
1986	6.800	17%	1.500	100%	0
1987	8.100	19%	1.800	20%	100
1988	13.030	61%	3.000	67%	250
1989	16.115	24%	4.300	43%	250
1990	22.200	38%	5.500	28%	250
1991	23.777	7%	6.000	9%	250
1992	24.000	1%	8.000	33%	250
1993	24.500	2%	9.000	13%	250
1994	25.780	5%	10.000	11%	250
1995	26.000	1%	11.000	10%	250
1996	26.000	0%	12.000	9%	250

Fuentes: Weidner et al., 1993; RRNN, 1992; DIGPESCA, 1991; proyecciones para 1994-1996 de la autora.

También es importante ver cómo han sido distribuidas las tierras entre los productores de camarón. Según datos de la ANDAH (Asociación Nacional de Acuicultores de Honduras) y de la FPX (Federación de Productores de Exportaciones No-Tradicionales), se calculó la siguiente estratificación del área de producción en 1991, entre las 28 fincas semi-intensivas y las 52 extensivas. En el cuadro No. 4 se puede observar una fuerte

concentración bimodal de la tierra en producción: en 1991, una proporción de apenas el 8% de las fincas tenía el 72% del área en operación, mientras que el 84% de las fincas usaron el 13% del área en producción.

Cuadro No. 4

Distribución de las tierras camaroneras en operación por tamaño de la finca

Tamaño	Número de fincas	% total	Area (has)	% total
0 - 10 has. (ext.)	52	64	228,5	4
10 -100 has.	16	20	533,0	9
100 - 200 has.	4	5	536,0	9
200 - 300 has.	2	2	450,0	7
300 - 400 has.	3	4	985,0	16
400 - 500 has.	2	2	912,0	15
500 has y más	2	2	2.569,0	41
Total	81	-.-	6.312,5	-.-

Fuente: lista de miembros de ANDAH y FPX; cálculos de la autora.

Una multitud de causas explican por qué las fincas medianas y grandes dominan la exportación hondureña de camarón cultivado. Donantes internacionales apoyaron inicialmente la creación de áreas de uso multiple (salineras convertidas en piscinas artesanales de camarón por la acción de la marea). No obstante la mayor parte de estos intentos fracasó debido a la falta de sistemas de bombas y de relleno de agua adecuados.

La maricultura necesita una base monetaria fuerte: se calcula una inversión de US$6000-10.000 por ha. para una finca camaronera semi-intensiva (Weidner et al. 1993). En Honduras, los altos intereses y el crédito limitado son obstáculos que reducen las opciones de los pequeños productores que quieren participar en la nueva tecnología. La mayoría de las fincas fueron establecidas por inversionistas privados en asociaciones de participación limitada; además, los productores grandes disfrutan de ventajas como la exportación directa a mayoristas y a cadenas de restaurantes en los EE. UU.

La *larva*, la semilla del camarón sembrado en las piscinas, es otro factor crucial para la industria. Las fincas necesitan larvas de la especie preferida, *P. Vannamei*, precisamente en la fecha prevista

de siembra para así maximizar la producción anual con dos o tres ciclos en cada estanque sin interrupciones. Se estima que el costo de contar con semilla tardía y tener una piscina vacía por una semana, es de US$60 por ha. (partiendo de una ganancia anual de US$3.000 por ha.; véase abajo).

Las fincas camaroneras de Honduras tienen varias opciones para conseguir semilla (post-larva: PL):

—pescar la larva silvestre en el Golfo de Fonseca;
—traer la larva de países vecinos como Nicaragua;
—importar la larva de laboratorios de Ecuador, Panamá y los EE. UU.,
—o, más recientemente, usar larvas de laboratorios hondureños.

La larva silvestre nacional es tres veces más barata que la de laboratorio (US$2 por 1.000 PL vs. US$6 por 1.000 PL), si bien existe más riesgo respecto a la fecha de disponibilidad y la composición de las especies de camarón natural. Hasta 1992 la industria camaronera del país dependió en su mayor parte de semilla natural, lo que generaba trabajo temporal para casi 1.500 larveros. Pero en 1993 se produjo una escasez de larva *P. Vannamei*, y las fincas empezaron entonces a usar más la larva de laboratorio. La semilla importada goza del beneficio del RIT, lo que significa que la post-larva es una materia prima que se puede importar libre de impuestos y aranceles aduaneros. Para otras semillas de origen animal existen gravámenes e impuestos por un total del 35% del valor CIF. También los bienes de capital para construir los laboratorios de larva se pueden importar bajo el RIT. En 1992, doce empresas camaroneras importaron 736 millones de post-larva, con un valor superior a US$4,4 millones; cuatro de las empresas más grandes importaron el 70% de esta cantidad (RRNN 1993).

Con estos beneficios y la expansión de tierra dada, se calculó la demanda y el uso real de larva, así como la generación de empleo. Los resultados se presentan en el cuadro No. 5.

Estas proyecciónes reflejan la substitución creciente de la larva silvestre por la de laboratorio. Mientras 1989 el 80% de la larva fue capturada en el Golfo de Fonseca, se cree que en 1996 ese porcentaje se reducirá hasta un 20% (Espinoza, entrevista junio 1993). Una empresa grande tiene su propio laboratorio en Florida, y hay un laboratorio hondureño con una capacidad de producción de veinte millones de larvas mensuales. Además, se espera que otros siete laboratorios empiecen a funcionar en 1996. Aunque este proceso implica el desempleo de muchos larveros, el *boom* de los laboratorios ha sido fomentado con base en dos argumentos: uno ecológico y otro económico. Con respecto al primero, existe mucha

Cuadro No. 5

Proyección del uso de larva 1985-1996

Año	Total PL (en mill.)	Variac. anual	Part lab.	Variac. anual	Part silv.	Variac. anual	PD Labor	Núm. de empleo
1985	138	-.-	28	-.-	110		11.000	122
1986	343	149%	34	21%	309	180%	30.900	343
1987	425	24%	34	0%	391	27%	39.100	434
1988	722	70%	34	0%	688	76%	68.800	764
1989	1.019	41%	197	479%	822	19%	82.200	913
1990	1.293	27%	377	91%	916	11%	91.600	1017
1991	1.407	9%	411	9%	996	9%	99.600	1107
1992	1.865	33%	732	78%	1133	14%	113.300	1259
1993	2.093	12%	1.029	41%	1064	-6%	106.400	1182
1994	2.322	11%	1.372	33%	950	-11%	95.000	1056
1995	2.540	10%	1.760	28%	790	-17%	79.000	877
1996	2.779	9%	2.194	25%	585	-26%	58.500	650

Fuente: entrevistas con ANDAH y cálculos de la autora [4].

[4] Los cálculos se basan en los datos de cada finca que alcanza dos ciclos y una sobrevivencia de un 70%, y que siembra con 10 PL/m^2 (semi-intensiva) o 5 PL/m^2 (extensiva). La larva cosechada es proyectada para incrementarse por lo menos en un 10% anualmente, mientras que el incremento de la tierra en producción no tendrá importancia. Para los cálculos del empleo se estima que cada persona capture 10.000 PL por día y que cada larvero trabaje, en promedio, 90 días al año.

controversia con los pescadores artesanales acerca de la captura de fauna de acompañamiento en los chayos de los larveros. Los costos sociales (y ecológicos) de la captura de larva son mayores que los costos privados. Los pescadores artesanales atribuyen la realidad de la disminución en la captura de pescado al auge de las fincas camaroneras, y no a los mayores esfuerzos y nuevas tecnologías en la pesca. Por cada larva de camarón capturado, se dañan cinco larvas de otra fauna (Vergne et al. 1993).

No obstante, no existe ningún estudio técnico que verifique el aniquilamiento de una cantidad significativa de especies comerciales con los chayos (Scura 1987). Difícilmente se puede echar toda la culpa de la escasez de peces observada en el Golfo de Fonseca sólo al trabajo de los larveros, ni al inicio de las operaciones de nuevos pescadores artesanales en el decenio de los ochenta. Los esfuerzos para mejorar la situación del sector pesquero en el Golfo de Fonseca, deben incluir tanto el número de personas que se dedican a esta actividad como los utensilios que usan. En vez de prohibir el trabajo de los larveros, habría que inducirlos a adquirir nuevos tipos de redes de bajo costo que evitan que esta actividad dañe a otras especies (Fairhurst, entrevista junio 1993). Los problemas relacionados con la captura de la larva se podrían reducir bajo un régimen de regulación diferente, que requiera el uso de un equipo más eficiente.

Sobre el aspecto económico, fuentes oficiales pretenden que simplemente no hay suficiente larva en el Golfo de Fonseca para la demanda creciente de la industria (RRNN 1992). Las estimaciones llegan a requerimientos de hasta dos mil millones de larvas por año, pero una estimación conjetural dice que hay apenas mil millones de post-larva disponible por año (Dickensen 1988). Peor aún es que todas las fincas sigan con su siembra y cosecha a unos ritmos similares para satisfacer el mercado de exportación hacia los EE. UU. De esta forma la demanda por las larvas de la especie *P. Vannamei* se concentra en una ventana de tiempo muy reducida.

La industria camaronera probablemente tiene un impacto en los mercados de otros insumos de producción —*hielo*, alimentos concentrados, y tal vez en la mano de obra estacional—. Con respecto a la disponibilidad de hielo, durante el tiempo más popular de cosecha, los meses de diciembre y enero, hay una sobredemanda de hielo empaquetado. Si una finca sufre atrasos, puede perder parte de su cosecha. Hay seis plantas de hielo en la zona sur, y no existe ninguna política por parte del gobierno en lo que atañe a este insumo.

En tanto que dos empresas verticalmente integradas construyeron sus propias plantas de hielo, otras fábricas de hielo nacieron de forma no coordinada para aprovechar el crecimiento de la industria. Dos fábricas están ubicadas lejos de la demanda

más grande de hielo para la cosecha. A las dos plantas afiliadas a empresas camaroneras se les permite la venta de hielo a otras fincas en casos de emergencia. En todo caso, no hay duda de que la mayoría de las empresas medianas del sector analizado tienen que operar bajo la situación de un abastecimiento inseguro de este insumo en tiempo de cosecha.

5. Un modelo de programación lineal [5]

El análisis económico, específicamente la programación lineal, sirve para formular un plan de actividades más rentables bajo limitaciones de recursos. La programación lineal es útil para asignar los recursos limitados a otros usos para satisfacer uno o más objetivos. Una función es minimizada o maximizada (manipulando las variables de decisión), según las limitaciones de recursos [6]. En el ejemplo siguiente el objetivo del programa lineal es maximizar la utilidad bruta de la finca de camarón, dependiendo de las limitaciones de recursos: la disponibilidad de tierra, de larva y de hielo [7].

El programa lineal se usa asimismo para estimar el valor económico, el "precio sombra", de los recursos limitados [8]. El modelo se basa en los datos de una finca hondureña semi-intensiva de tamaño medio, "Finca A". Técnicos de la finca pusieron a disposición datos sobre los parámetros del crecimiento del camarón, los costos de producción y las ganancias. Por medio de

---

[5] Una versión preliminar de esta sección fue presentada en el Segundo Simposio Centroamericano sobre Camarón Cultivado, Hotel Honduras Maya, Tegucigalpa, 27 de abril de 1993. Detalles del modelo y de los pasos técnicos se pueden encontrar en los informes de la conferencia.

[6] Matemáticamente esto se describe como:

$$\text{Max (Min) } F(x_1,x_2,...x_n) = a_1{}^*x_1+a_2{}^*x_2...+a_n{}^*x_n + d$$

Sujeto a :

$$d_1{}^*x_1+d_2{}^*d_2...+d_n{}^*x_n \leq \geq b$$

Donde:

$x_1,x_2,...x_n$ son las actividades;

$a_1,a_2,...a_n$ son el importe de cada actividad;

$d_1,d_2,...d_n$ son el importe del recurso limitado usado con cada actividad;

b es el nivel de limitación del recurso escaso.

[7] El modelo se orienta en el trabajo básico de Dunning 1988.

[8] Específicamente, el precio sombra es el valor del producto marginal bruto de un insumo, o el precio del producto multiplicado por la contribución marginal de este insumo. En una economía eficiente, el valor del producto marginal de los insumos es igual al precio de mercado de esos insumos. Este es el precio máximo que una finca podría pagar por un insumo, y puede haber diferentes precios sombra de un insumo para diferentes tipos de empresas, dependiendo de la renta generada.

técnicos de la FPX se consiguieron datos en referencia a los insumos y precios FOB. La finca emplea 45 trabajadores permanentes y genera cada año aproximadamente 3.050 días-hombre de trabajo temporal. Los costos de producción alcanzan US$2 por libra de camarón (o US$4.000/ha./ciclo), con una cosecha de 1.750 lbs./ha./ciclo en 1993.

Para la "Finca A", la tierra, la larva y el hielo son los recursos más escasos. Ha desarrollado 200.8 has., y para evitar conflictos a nivel local, no se puede expander más allá de 253 has. La finca utiliza larva importada sembrada a 122 PL por m^2. Unicamente puede conseguir 15 millones de larvas mensuales del laboratorio (con un pedido mínimo de 5 millones), sin embargo a finales de 1992 se experimentó una escasez de larva, y apenas logró conseguir 7,5 millones. Por último, existe una sobredemanda de hielo empaquetado en los meses de cosecha. La empresa sólo pudo conseguir 200 sacos de 70 lbs. diarios. Dado que cada libra cosechada de camarón requiere 1.5-2 lbs. de hielo, este hecho implica que no se podrían cosechar más de 84.000 lbs. en el período bisemanal.

Para llegar de estos datos a nivel de finca a un plan óptimo de producción, y por tanto a un análisis social, son necesarios seis pasos:

1) estimar la curva de crecimiento del camarón;
2) seleccionar las posibles densidades de siembra y las duraciones de los períodos de crecimiento, las "actividades";
3) calcular los ingresos deduciendo los costos de producción, la rentabilidad neta para cada combinación de actividad;
4) establecer el nivel de los recursos limitados;
5) estimae el plan de combinación óptima de actividades durante el año usando la programación lineal
6) calcular el valor económico de los insumos, los precios sombra, en el plan ideal.

Los detalles del análisis de regresión y la matriz de la programación lineal aparecen en el apéndice técnico. Los resultados del modelo y los precios sombra de cada uno de los insumos se especifican en el párrafo siguiente.

Se usó una hoja electrónica de *Quattro Pro* y el programa de optimización *What´s Best*, para determinar la combinación óptima de las actividades que maximizan la rentabilidad bruta de la finca, sujetas a las limitaciones de recursos. El plan óptimo sugiere que es mejor distribuir las fechas de siembra y cosecha de forma más equilibrada en el transcurso de varios meses. También, a pesar de la fluctuación temporal en los EE. UU., es recomendable sembrar con densidades más altas durante el invierno, y durante el verano tener ciclos más largos. Siguiendo estas recomendaciones,

la finca tendría 2,3 siembras-cosechas en un área de 253 has. para tener una rentabilidad financiera bruta anual de US$986.041 (US$500.000 después de los gastos fijos y la depreciación de bienes). La rentabilidad económica anual ajustada es de US$1.126.197.

Los precios sombra generados son útiles para analizar la demanda real de los factores escasos por la finca camaronera. Los precios sombra son generados con base en el plan óptimo arriba mencionado. La tierra es el recurso más limitado. Dependiendo de la fecha de siembra, la "Finca A" tiene una "demanda económica" desde US$0 hasta US$514 por una hectárea y por ciclo. El valor más alto corresponde a la siembra en mayo, con la cosecha entre los meses de octubre y noviembre. Estos precios sombra están por encima del alquiler de concesión, de US$5 por ha. y año, que la finca paga ahora. En el plan óptimo, con un límite de larvas de 7,5 millones mensuales, los precios sombra por cada mil de larva son desde US$0 hasta US$18. Otra vez, la demanda y el valor económico son mayores durante los meses de siembra preferidos, en mayo y junio. Los precios se hallan por encima del precio de mercado tanto de la larva importada como de la silvestre capturada en Honduras.

El factor limitante para la cosecha, la disponibilidad de hielo, también afectó el plan óptimo. Los precios sombra de cada libra de hielo oscilan entre US$0 y US$0,63, con el precio más alto durante la cosecha en diciembre. Por una bolsa de 70 lbs. de hielo, la empresa estaría dispuesta a pagar hasta US$40, aunque el precio de mercado en la actualidad es de alrededor de US$2 incluyendo el flete.

6. Análisis de los resultados del modelo con respecto a las políticas de incentivos a las exportaciones no-tradicionales

La *tierra* es el factor más escaso para esta finca como para otras, y se sugiere que se ajuste mejor el programa de concesiones. El programa ha tenido un impacto negativo en las comunidades circundantes. Durante los meses de invierno en Honduras (mayo-junio), los habitantes de las comunidades costeras y cerca de las estribaciones usaban las lagunas y estuarios para pescar y recoger cangrejos. Resulta que es exactamente en este período cuando las fincas camaroneras tienen la mayor demanda por la tierra, hablando en términos económicos. La necesidad de sacar los productos en el tiempo adecuado para la venta genera una competencia en el uso de la tierra entre la recolección tradicional y la maricultura. Las ganancias de las fincas camaroneras se maximizan

sembrando durante los meses de invierno, y la finca "estaría dispuesta" a pagar sumas elevadas para obtener acceso a tierras adicionales para estanques. El precio subsidiado de US$5 por ha. y por año, el precio techo fijado, se halla muy por debajo del valor económico real de la tierra. Entonces, se produce una sobredemanda por la tierra escasa pero artificialmente barata. Esta ineficiencia resulta en dos problemas principales.

Primero, el Estado está perdiendo ingresos considerables por no usar precios libres en la asignación del recurso. Si restamos el precio sombra y la renta actual de arrendamiento, y si tomamos en cuenta el precio máximo que una empresa estaría dispuesta a pagar de US$514/ha. por el primer ciclo y US$150/ha. por el segundo, llegamos a la conclusión de que el Estado está perdiendo ingresos de US$650 por ha. y año, esto es, de US$3,9 millones al año por el total de las 6.000 has. concedidas en producción. En consecuencia, el Estado está transfiriendo ingresos de recursos al sector privado mediante las concesiones.

Segundo, hay más ineficacia económica porque las tierras en concesión que no están en producción (15.000 has.) no generan ningún valor social. No se utilizan para actividades tradicionales (el costo de oportunidad de la tierra), sino que en algunas áreas se usan para la especulación. Cuentos anecdóticos dicen que varios terrenos en concesión han pasado de una mano a otra por 10.000 lempiras (US$1.500) por ha.; existe ganancia privada, pero queda por preguntar si se está maximizando la eficiencia social de estos terrenos públicos. Pese a estas tendencias, los políticos hondureños no han modificado el programa de concesiones. Algunos inversionistas pretenden que se necesita este subsidio del bajo precio de las tierras "marginales" porque es mucho el riesgo en la industria, y estas tierras fueron baldías antes de comenzar las operaciones camaroneras. Se dan dos errores importantes en esta apreciación.

Primero, las áreas de concesión, ¿son todas marginales? No se sabe qué porcentaje son playones, qué porcentaje son manglares y qué porcentaje son de vocación agrícola. Numerosos estudios han demostrado que el uso tradicional de manglares por las comunidades para la extracción de leña, crustáceos y pescado, tiene un valor económico [9]. Como se ha argumentado en otros estudios, el precio de arrendamiento de tierras humedales públicas por lo menos debe de cubrir este costo de oportunidad (Schatz 1992). Este sería el límite más bajo del "valor económico" de los recursos;

[9] Se han calculado valores de $10-$400/ha./año para la extracción de productos forestales y pesqueros en áreas de manglares en diferentes partes del mundo (Dixon 1989).

el precio sombra de los recursos, desarrollado antes en el modelo de programación lineal, representa probablemente el límite más alto.

Segundo, no hay duda de que las operaciones camaroneras enfrentan graves riesgos externos. Pero también tienen la posibilidad de obtener grandes ganancias. En un análisis de cualquier inversión, la pregunta es si hay un ingreso promedio suficientemente grande como para compensar los problemas de variación en las ganancias (riesgo). De todos modos, si podemos comprobar que las fincas camaroneras afrontan riesgos anormales, ¿es una concesión de terreno la forma más eficiente de aminorar este riesgo? Numerosos economistas han recomendado programas de co-inversiones y garantías para tratar problemas de riesgo en vez de intervenir en los mercados de insumos. La ineficacia económica crece en la medida en que se distorsionen los mercados indirectos (Just et al. 1982).

También hay una nueva preocupación acerca del daño ecológico causado por los subsidios en el uso de los recursos. El fijar un precio de concesión tan bajo envía una señal equivocada sobre el valor real del recurso, y puede animar a los inversionistas a usar los humedales de una manera no-sostenible con un nivel de conversion socialmente no óptima. Si el costo de oportunidad de la tierra (los beneficios de los humedales arriba mencionados) no está considerado y reflejado en el precio de concesión, tendrá lugar una sobre-valoración de los beneficios sociales de la conversión de las tierras en maricultura. Como escribe Barbier (1994: 155):

> Un analisis de los *trade-off* [costos y beneficios] entre las acciones de conservar o convertir humedales tropicales, demuestra que tomando en cuenta los costos de oportunidades de la pérdida de humedales lleva a un nivel más bajo de conversión que en el caso opuesto.

En el presente modelo, la finca tiene un precio sombra alto para la *larva* escasa. El precio sombra de las larvas es de US$16 por mil en el mes de siembra más común, en mayo. Este valor marginal del producto implica que el tener las piscinas de camarón vacías supone un costo elevado. Siguen dos observaciones importantes: primera, el precio sombra se encuentra por encima del precio del mercado actual. Aunque el precio de la larva importada suba (o el tipo de cambio), algunas empresas seguirán comprando larva de laboratorio. Segunda, este insumo genera bastante ingreso por sí mismo, y parece que no necesita ser subsidiado. En la actualidad la larva importada y la construcción de laboratorios gozan de los privilegios del RIT, porque las fincas exigen tener

semillas a tiempo para poder mantener la producción y la exportación continuas en el transcurso del año. Pero con este incentivo el Estado está perdiendo rentas, al tiempo que fomenta el sobre-uso de insumos importados y disminuye así el valor agregado. El Estado debe analizar los costos y beneficios entre los ingresos y el incremento marginal en las exportaciones.

La dependencia de larva de laboratorio puede causar el desempleo de los larveros que recogen la semilla y estimular la concentración en grandes fincas, como sucedió en el caso de Ecuador (Snedaker et al. 1986). La recolección de semillas es una de las tareas más importantes de la producción camaronera que incorpora a los pobres del campo. En Ecuador más de 90.000 personas, entre habitantes costeros desplazados e indios migrantes, fueron envueltos en la recolección de semillas a mediados de los años ochenta. Más recientemente, entre 10.000 y 32.000 recolectores trabajaban de manera temporal en esta actividad (Parks-Bonifaz 1994). El número de recolectores de larva en Ecuador siempre está fluctuando, dependiendo de la oferta anual de larva natural y de la demanda creada por las fincas camaroneras (la última, a su vez, determinada por la oferta sustitutiva de semilla de laboratorio).

Los laboratorios de larva sustitutiva utilizan una bio-tecnología de alta inversión de capital y poca mano de obra. Por ejemplo, el laboratorio localizado en Cendeño, Honduras, emplea 17 trabajadores de tiempo completo para producir 20 millones de larva por mes. Comparativamente, si un bracero captura 10.000 PL por día, se necesitarían más de 2.000 días-persona de trabajo por mes para recolectar igual cantidad de semillas naturales. De todos modos, la tecnología de los laboratorios puede asegurar el incremento de las exportaciones de las empresas camaroneras. Este problema de alternativas tecnológicas es el dilema clásico de los planificadores que pretenden equilibrar diferentes objetivos económicos. Una pregunta importante que el Estado se debe plantear respecto a los incentivos a la exportación como el RIT, es si el beneficio del incremento de las exportaciones y las divisas del incentivo es mayor que el costo de los puestos de empleo perdidos.

7. Conclusiones

Sin lugar a dudas, la industria camaronera en Honduras ha crecido de una manera impresionante. En los últimos siete años las tierras en operación aumentaron en más del 1.000%, y el uso de larva silvestre creció en un 900%. No obstante no se han realizado análisis suficientemente profundos sobre el efecto de los incentivos a la exportación de maricultura no-tradicional, ni sobre el impacto de la industria en los factores de mercado relacionados.

El modelo de programación lineal nos muestra la demanda de los recursos más escasos: la tierra, la larva y el hielo. Antes de pagar los gastos fijos, hay una elevada utilidad bruta por cada ciclo de camarón. Una finca que opere con eficiencia teóricamente puede pagar altos precios por los insumos, sin subsidios, si se consideran los precios sombra de los recursos. A la vez que los incentivos a la exportación no-tradicional han ayudado a las industrias a crecer de forma rápida, es probable que hayan distorsionado el carácter social de actividades como la producción camaronera. Los pequeños productores no han gozado lo suficiente de los incentivos, o no han introducido la tecnología de la maricultura. El Estado en muchas situaciones tiene la tarea difícil de balancear las metas de estabilidad macroeconómica, por un lado, con una distribución más equitativa de los beneficios entre la población costera, por otro lado.

En el plano social, la nueva exportación ha creado ganadores y perdedores en una misma región, y hasta el momento existen pocos mecanismos de compensacion entre los diferentes grupos. Nuevas opciones de trabajo podrían compensar de cierta manera las desventajas sufridas por los recolectores y pescadores, quienes han perdido su derecho de acceso a la tierra. Sin embargo, la creación de nuevos puestos de empleo se limita a algunas ciudades de crecimiento rápido en vez de estar distribuida de modo más equitativo a lo largo de todo el Golfo de Fonseca, donde se han dado las "externalidades" sociales y medioambientales. Mucho del trabajo creado es de carácter temporal y corre el peligro de ser eliminado con la introducción de tecnologías más intensivas en el uso de capital. Queda sin solucionar el serio problema de encontrar la combinación óptima entre los ingresos en divisas y la creación de empleo por medio del fomento de las exportaciones.

Adicionalmente, el dilema estatal en cuanto a la generación de divisas o la sustentabilidad medioambiental tampoco ha sido resuelto. El programa de concesiones de tierra brindó incentivos distorsionados a los productores. Como el Estado no aplica con fuerza otras leyes medioambientales, y como existe una concepción equivocada, aunque compartida con amplitud por los actores, acerca del valor real de las tierras humedales, el programa de exportación de camarón cultivado ha contribuido a la sobre-explotación de los manglares, los estuarios y las especies pesqueras. Para fomentar la iniciativa del sector privado y la expansión comercial, el Estado hondureño optó por retirarse de su papel regulador en muchos sectores de la economía. Infortunadamente, organizaciones alternativas (entre los productores de camarón o entre la totalidad de los actores involucrados en la maricultura y la pesca) no se han unido lo suficiente como para proveer un

mecanismo alternativo para presionar por la protección de recursos productivos comunes, como el Golfo de Fonseca.

Queda la esperanza de que con reformas de los programas de ajuste estructural se progrese hacia sistemas de incentivos más orientados según la situación específica de cada país. El necesario análisis debe incluir la realidad política y social, la cual influye en la distribución de los beneficios de la producción exportadora. Las respectivas políticas de posesión de la tierra, mercado de capitales y medio ambiente difieren bastante entre los países asiáticos productores de camarón, Ecuador y Honduras. Entender las medidas óptimas para propiciar la participación de pequeños productores y el uso sostenible de los recursos naturales, mejorará los beneficios de la producción de camarón cultivado, beneficios entendidos en un sentido más amplio. Esto, a la vez, podría mejorar la competitividad social y económica a largo plazo de productos importantes de exportación no-tradicional.

Bibliografía

Bailey, C. 1988: "The Social Consequences of Tropical Shrimp Mariculture Development", en *Ocean and Shoreline Management* 11: 31-44.

Barbier, E. 1994: "Valuing Environmental Functions: Tropical Wetlands", en *Land Economics* 70(2): 155-73.

Chamorro, R. et al. 1992: *Plan de desarrollo de producto camáron 1992-1993*. San Pedro Sula.

CRIES-Michigan State University 1987: *Resource Assessment of the Department of Choluteca*. Tegucigalpa.

Dickensen, J. et al. 1988: *Study of the Honduran Shrimp Industry*. Gainesville, Fl.

DIGPESCA (Dirección General de Pesca) 1991: *Análisis técnico-legal de concesiones de camarón*. Tegucigalpa.

Dunning, R. 1988: *Economic Optimization of Shrimp Culture in Ecuador*. M. Sc. Thesis, University of Auburn, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, Auburn, AL.

GOH-OEA-BID. 1990: *Metodología de cálculo de los precios de cuenta, proyecto de manejo de los recursos naturales renovables de la cuenca del embalse El Cajón*. Tegucigalpa.

Guevarra, R. 1991: *Ponencia sobre la acuicultura en Honduras, con énfasis en el cultivo de camarón*. Presentación en el Primer Simposio sobre Camarón Cultivado en Centroamérica. Tegucigalpa, 24-26 de abril de 1991.

Hannig, W. 1988: *Towards a Blue Revolution: Socioeconomic Aspects of Brackishwater Pond Cultivation in Java*. Indonesia, Gadjah Maha University Press.

Just, R.-Hueth, P.-Schmitz, A. 1982: *Applied Welfare Economics and Public Policy*. Princeton.

Parks, P.-Bonifaz, M. 1994: "Nonsustainable Use of Renewable Resources: Mangrove Deforestation and Mariculture in Ecuador", en *Marine Resource Economics* 9: 1-18.

Perdomo, R.-Noé Pino, H. 1992: *Impacto de las exportaciones no tradicionales sobre pequeños y medianos productores: casos del melón y del camarón*. Documento de Trabajo No. 4, UNAH, Tegucigalpa.
RRNN 1992: *Situación y perspectivas de la acuicultura en Honduras: el cultivo de camarón*. Tegucigalpa.
RRNN 1993: *Importación de larvas y post-larvas de camarón 1992*. Mimeo from the Departament of Animal Health, Recursos Naturales de Honduras, Tegucigalpa.
Schatz, R. 1991: *Economic Rent Study for the Philippines Fisheries Sector Program*. Report to the Asian Development Bank. Placerville, CA.
Scura, E. 1987: *Recomendaciones de política para el cultivo de camáron para exportación*. New York.
Smith, L.-Peterson, S. 1986: *Aquaculture Development in Less Developed Countries: Social, Economic and Political Problems*. Boulder, Co.
Snedaker, S. et al. 1986: *Shrimp Pond Siting and Management Alternatives in Mangrove Ecosystems in Ecuador*. Report Prepared for USAID. Miami, FL.
Stonich, S. 1989: "The Dynamics of Social Processes and Environmental Destruction: A Central American Case Study", en *Population and Development Review* 15: 269-296.
Torres Díaz, A. 1991: *Manual práctico de cultivo de camarón en Honduras*. San Pedro Sula.
Vergne, P. et al. 1993: *Environmental Study of the Gulf of Fonseca*. Gainseville, FL.
Weidner, D. et al. 1993: *World Shrimp Culture*, vol. 2: Latin America, Chapter 3.5 "Honduras". Silver Spring, MD.
Williams, R. 1986: *Export Agriculture and the Crisis in Central America*. Chapel Hill.

Apendice técnico

Los cuatro primeros pasos de la metodología de la programación lineal aplicable a la cría de camarón están descritos con detalle análogo a otras aplicaciones más amplias para industrias exportadoras de acuicultura y de base animal.

1. Estructura del crecimiento de camarones cultivados

Durante el invierno de 1992 y en el verano de 1993, los técnicos recogieron semanalmente pruebas del crecimiento del camarón del tipo *P. Vannamei* de 18 estanques en la Finca A. La siembra tuvo lugar entre julio y septiembre con densidades de 80.000-120.000 PL/ha. Los camarones, en promedio, crecieron un gramo por semana. El rendimiento durante la cosecha, entre diciembre y enero, ascendió a 1.750 lbs./ha. y un tamaño de 41-50 [1].

[1] El tamaño se refiere al número de camarones descabezados por libra. Por ejemplo, 41-50 es el tamaño medio del camarón con 10 gms. cada uno (40-50 por lb.), después de limpiarlo.

Los datos de las pruebas recogidas de 18 estanques durante 45 semanas, o las 610 observaciones, sirvieron para fijar la curva de crecimiento del camarón. Este análisis usa como variables independientes las semanas del ciclo y la densidad de siembra, que influyen en el peso registrado. Estas variables y la forma cuadrática funcional fueron elegidas después de que estudios precedentes (Dunning 1988) concluyeron que

1) entre más alta la densidad de siembra, más pequeño es el tamaño medio de los camarones; y
2) el crecimiento de los camarones aumenta, pero alcanza con el tiempo un punto de curvatura.

Las siguientes curvas de crecimiento fueron evaluadas usando técnicas de regresión múltiple:

Invierno: $Y =$	$1.026\ W$ - .	$011\ W^2$ —	$.01\ D$	$R^2 = 89$
	(.06)	(.003)	(.003)	
Verano: $Y =$	$.877\ W$ -	$.005\ W^2$ -	$.011\ D$	$R^2 = 90$
	(.018)	(.00012)	(.002)	

donde $Y =$ peso medio (gramos) de camarón de la prueba
$W =$ semanas de crecimiento
$D =$ densidad de siembra (mil PL/ha.).

En la regresión de forma cuadrática todas las variables son significativas con signos esperados. Así, el camarón crece un gramo por semana, aunque después de cierta fecha el crecimiento disminuye. La auto-correlación fue comprobada usando el *test* estadístico de Durbin-Watson, sugiriendo que un modelo auto-regresivo de primer grado también podría ser adecuado.

2. Posibles actividades

Durante los meses de verano se recomiendan ciclos de crecimiento más cortos de 17-18 semanas, y una densidad de siembra menor: 60-80.000 PL/ha. En invierno son posibles densidades más altas (120-140.000 PL/ha.) y ciclos más largos, entre 19 y 21 semanas. Así pues, el productor tiene cuatro opciones cada mes (48 actividades): dos posibles densidades de siembra y dos posibilidades de cosecha.

3. Cálculo de los ingresos netos

Cada una de las 48 actividades de siembra y cosecha aporta un ingreso financiero y económico diferente por hectárea. Para cada actividad se calcularon los tamaños y rendimientos por hectárea previsibles, usando la estimación de la regresión. Esto produjo una cantidad de 670-1.243

lbs./ha. en verano y 1.450-2.237 lbs./ha. en invierno, con un tamaño de cola de 41-50. El precio del camarón varía según el tamaño y el mes de cosecha; así, por lo general, los ingresos son más altos para los camarones comercializados en los EE. UU. durante el invierno.

Los costos de operación y los ingresos netos fueron calculados partiendo de precios únicos y de niveles de insumos recomendados por la FPX [2]. Usando los precios del mercado y el tipo de cambio oficial del año 1992 (5,8 lps./ US$1), los ingresos financieros varían entre US$122 por ha. (siembra de desidad baja y ciclos de crecimiento corto en verano) y US$2.689 por ha. (siembra de densidad alta y ciclos más largos en invierno). Aquí no están incluidas las depreciaciones del capital ni los costos fijos. Para el análisis económico se ha aplicado un factor de conversión para distorsiones en el mercado de divisas y trabajo [3]. En 1992 los productores de camarón no pagaron impuestos de importación ni de exportación a causa del programa RIT. Ajustando los ingresos y los costos para eliminar las distorsiones, los ingresos netos oscilan entre US$279 y US$3.022 por ha. y ciclo.

4. Limitaciones de los factores de producción

La tierra es el factor más escaso en la Finca A. Los humedales son las únicas áreas donde se pueden construir los estanques, y la "frontera acuicultural" está limitada. La Finca A ha desarrollado 200,8 has., y para evitar conflictos a nivel local, no puede expandirse más allá de 253 has. Para cada hectárea usada es necesario un período de dos semanas para limpiar y secar. Por consiguiente, son necesarias 26 tierras bisemanales para asegurar que cada hectárea usada no esté disponible para otra actividad.

La Finca A utiliza larva de *P. Vannamei* importada en un 100%. Cada una de las actividades implica una demanda de 60-140.000 PL por cada ha. sembrada. La finca puede comprar al laboratorio contratado un máximo de 15 millones de PL y un mínimo de 5 millones PL mensuales. No obstante, a finales de 1992 y principios de 1993 la creciente demanda industrial obligó a restringir los pedidos a 7,5 millones PL mensuales,

---

[2] El cálculo técnico relevante incluye lo siguiente:

Input	Uso
Larva	Densidad de siembra 122.000/ha.
Cal	1.000 lb./ha. * 1/2 estanque
Diesel	5 pumpas * 12 horas * 5 gal./hora
Alimentación	2 lbs. por cada lb. ciclo de camarón
Urea	30 lbs./ha. 3 veces
Hielo	2 lbs. por lb. cola
Cloro	15-25 lbs. por 10 has.

[3] Para los cálculos económicos, se hicieron los siguientes cambios:
1) Se calcularon los ingresos y los gastos usando la tasa real promedio de 1992, de 6,3 lps./$1 del Banco Central.
2) Un factor de conversión para insumos importados (como el diesel) y la mano de obra no-calificada (Tablada, entrevista septiembre de 1993, y GOH-OEA-BID 1990).

que es el nivel obligado mensual tomado para este modelo. Finalmente, existe una sobredemanda de hielo empequetado en los meses de cosecha. Se dice que apenas se consiguieron 200 sacos diarios de 70 lbs., o sea, 168.000 lbs. en dos semanas de cosecha. Si cada libra de cola cosechada requiere 1,5-2 libras de hielo, esto implica que no podrían cosecharse más de 84.000 lbs. en el período bisemanal. En total, hay doce de estas limitaciones de cosecha.

Las limitaciones de recursos están reunidas en la matriz que sigue. Para cada actividad y para cada hectárea en producción, se usa un nivel fijo de recursos limitados y el total de estos recursos no puede sobrepasar el *constraint*. La mano de obra no fue un recurso limitado. En opinión del dirigente de la finca, durante todos los períodos del año existe una oferta de mano de obra no calificada para la siembra de los estanques y las tareas de cosecha, y el personal administrativo calificado y los consultores pueden ser contratados en la ciudad de Choluteca.

Matriz de limitación de recursos

Actividad	S160	S180 ...	S1260	S1280	H16017	H16019	H128017	H128019	Limit
Limitación Densidad									
B160	- 1				1	1			= 0
B180	- 1								= 0
...									
B1260	- 1								= 0
B1280				- 1			1	1	= 0
Tierra									
A1									< 253 .
.									
A9					1	1	1	1	< 253
A11					1	1	1	1	< 253
A13					1	1	1	1	< 253
A15						1		1	< 253 .
.									
A26									< 253
Larva									
HM1	60	80							< 15.000
HM2			60	80					< 15.000
HM12					60	80			< 15.000

Hielo									
H1									< 84.000
H3									< 84.000
H17					1338		1780		< 84.000
H19						1496		1992	< 84.000
.									
H51									< 84.000

Capítulo VII

Organizar a los productores: ¿la llave para el acceso de la pequeña y mediana empresa al mercado mundial?

Liliana Morera

1. Introducción

Una preocupación incesante de quienes se ocupan de atender el sector agrario centroamericano, ha sido desarrollar un modelo desconcentrado e incluyente capaz no sólo de incrementar los niveles de producción y productividad, sino también con una mayor participación de los productores, sobre todo el grupo de los campesinos (véase por ejemplo Rivera-Román 1990, Weller 1992, Calderón-Chiriboga-Piñero 1992). En esta medida el presente trabajo busca plantear una serie de características encontradas a través de la experiencia obtenida en el trabajo de campo, las cuales podrían ser un aporte importante para desarrollar un mo-

delo de participación incluyente, dentro de la actual coyuntura, basado en la organización de la pequeña y la mediana producción.

Se sabe que el de la organización no es un tema agotado ni desactualizado. Por el contrario, la mayoría de los trabajos que tratan sobre el impacto de las medidas de ajuste estructural en América Latina, y que buscan en consecuencia opciones de desarrollo más equitativo, tocan el tema de las organizaciones, pero pocos estudios poseen una base empírica que muestre lo que está sucediendo en la realidad. El presente trabajo, por el contrario, tiene como objetivo fundamental presentar los resultados y el análisis de estudios de caso realizados en Costa Rica, a fin de llegar a conclusiones y propuestas sobre los requisitos que la organización campesina debería cumplir para convertirse en un modelo incluyente eficaz, en el sentido de poseer la flexibilidad suficiente para adaptarse a los cambios económicos, sin perder de vista la finalidad de la participación.

Las organizaciones campesinas para el trabajo empírico se seleccionaron siguiendo criterios de ubicación geográfica, el grado de estabilidad y el tipo de producto. Se realizó una encuesta con un cuestionario que incluyó tanto preguntas cerradas como abiertas, para efectos de facilitar la comunicación con los campesinos encuestados. También se realizaron entrevistas a nivel de la administración de cada una de las organizaciones, a efectos de cruzar informaciones y detectar posibles deficiencias a este nivel. Por medio de la entrevista se evaluaron también algunas organizaciones cúpula de segundo grado y de tipo puramente gremial, a fin de ver el grado de vinculación y las posibilidades que ofrecen éstas para una mejor participación de las bases. Una vez presentados los resultados con su respectiva evaluación, el trabajo planteará algunas precondiciones para la entrada exitosa de la pequeña producción agrícola al mercado mundial en forma organizada.

2. Antecedentes: breve resumen histórico de la organización campesina

Frente a una estructura agraria basada en el complejo latifundio-minifundio, las posiciones seguidas en la década de los sesenta y continuada en la de los setenta abogaron por ejecutar la reforma agraria, como una forma de transformar los fines de la producción y la participación de la estructura agraria existente. Fue así como a partir de los años sesenta se empezaron a promulgar una serie de leyes de reforma agraria, las cuales tenían como contenido fundamental la afectación, distribución, redistribución y titulación de tierras (véase por ejemplo Mora 1987: 137ss).

La idea básica era promover no solamente una distribución equitativa, bajo el concepto de la función social de la propiedad, sino también influir sobre la estructura misma de la producción mediante formas de organización menos individualistas. Así nacieron los modelos organizacionales de la reforma agraria: empresas comunitarias de autogestión campesina (IICA 1980: 29ss). El común denominador lo constituía la colectividad de la tierra que, con el fin de combatir el minifundio anti-económico, procuraba incrementar la producción en términos de volumen al tiempo que, por medio de la participación activa de todos, solventar los problemas de mano de obra. La organización pasó a ser uno de los puntos claves para la realización de la reforma agraria.

A finales del decenio de los setenta, gastado el concepto de reforma agraria, se comenzó a hablar del desarrollo agrario como una concepción integral de todo el problema agrario y se formaron las llamadas Regiones de Desarrollo (Weller 1993: 15). Ya no se buscaría lograr apenas modelos de tenencia y explotación directa de la tierra, sino también algunas formas indirectas detectadas como típicas del sector agrario (contrato de arrendamiento de tierras, aparcería, colonato, etc.), según las costumbres y prácticas seguidas en cada país. Con el desarrollo agrario se buscaba siempre la realización del concepto de la función social de la propiedad, pero ya no como algo ligado necesariamente al título. Por otro lado se perseguía fomentar la producción, partiendo siempre de la base de una mayor participación. Se continuó hablando de la organización, aunque ahora más bajo un concepto empresarial.

Iniciada la crisis de los ochenta, se notó un debilitamiento absoluto de las formas de organización agraria. Las formas colectivas quedaron casi descartadas; los campesinos prefirieron adoptar formas que les ayudaran en la obtención de insumos, facilidades de crédito y la comercialización de sus productos, pero sin ceder sus propiedades al título colectivo. Sin embargo se han promovido formas en las que el campesino, manteniendo su propiedad, cede un porcentaje al grupo. De este modo se preserva una propiedad colectiva sin perder el título individual [1].

---

[1] Es el caso, por ejemplo, de algunas formas desarrolladas en la Zona Norte de Costa Rica, donde una ONG (CEPAS) trabaja este modelo con algunos productores de piña, raíces y tubérculos. Información obtenida por la autora en entrevista realizada con Martín Ugalde, Seccional de CEPAS en Ciudad Quesada de San Carlos, febrero de 1994.

3. Organizaciones de productores en las exportaciones no-tradicionales de Costa Rica: problemas y experiencias

En Costa Rica, la orientación política hacia una mayor apertura comercial y la diversificación de las agroexportaciones empezó antes que en los otros países de la región centroamericana (véase al respecto De la Ossa-Alonso 1990). Como decisión esencial en este contexto se puede mencionar la fuerte devaluación del colón frente al dólar estadounidense en los años 1981-82. Desde el momento inicial del proceso se fundaron las primeras organizaciones campesinas con el propósito de lograr colocar sus productos en el mercado mundial.

Con el fin de conocer las posibilidades y limitaciones de la integración exitosa de campesinos en la exportación de productos no-tradicionales, en 1994 se realizó una encuesta entre miembros de tres organizaciones dedicadas a esta actividad y con una trayectoria relativamente larga: dos cooperativas y una asociación de productores. A un total de 170 miembros se les encuestó con un cuestionario idéntico, lo que permite el análisis de la muestra global, así como la comparación directa de los resultados para cada organización.

A continuación procederemos de la siguiente manera: en el primer paso presentaremos algunos datos globales de la población encuestada, para después extender el análisis a los tres diferentes grupos. Se encontrará que el éxito económico y el desarrollo hacia adentro de las tres organizaciones analizadas muestran marcadas diferencias. Por tal motivo, siguiendo la parte descriptiva, se presentarán datos comparativos que aclararán factores explicativos del éxito relativo de cada uno de los grupos.

3.1. Descripción de la muestra global y datos generales de las tres organizaciones

Las tres organizaciones a cuyos miembros se les realizó la encuesta reúnen en su mayoría pequeños y hasta medianos productores agrícolas, lo que no excluye, como se verá más adelante, la presencia de socios con otra característica social.

La gran mayoría (88,0%) del total de los 170 encuestados trabaja tierra propia sobre la cual posee un título; por lo general es tierra heredada o comprada. En una de las organizaciones también está presente un número significativo de parceleros que recibieron su tierra del Estado a través del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). La tierra que trabajan con el cultivo en cuestión, varía entre

un mínimo de 0,3 manzanas hasta un máximo de 60 manzanas. Debido a la característica especial de la forma de producción de la caña india (ver el estudio de caso de la Coopeindia), una parte de los encuestados dedican sólo una parcela muy pequeña al cultivo de productos no-tradicionales.

Cuadro No. 1

Tierra que cada socio dedica a la producción de no-tradicionales para la exportación

Terreno en hectáreas	Número de encuestados	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Menos de una ha	64	41,6 %	41,6%
1 ha hasta 5 ha	53	34,4 %	76,0 %
5 ha hasta 10 ha	16	10,4 %	86,4 %
Más de 10 ha	21	13,6 %	100 %
Total	154*	100 %	— ... —

*El número de 16 observaciones que faltan para completar la muestra global se da por el hecho de que algunos productores de caña india no supieron especificar el terreno dedicado a este rubro, debido a que trabajan la planta ornamental como cerca y/o tapaviento.

Fuente: encuesta 1994, elaboración propia.

En cuanto al estado civil y la situación familiar, casi todos los entrevistados viven en familia (98,8%), y la mayoría tienen niños (71,4%). La estructura de edad de los miembros muestra una tendencia hacia arriba. Solamente un 20% de los socios encuestados tiene menos de cuarenta años; la mayoría se encuentra entre los cuarenta y los sesenta años de edad. Esta situación se puede interpretar como un problema para el desarrollo dinámico de las organizaciones a mediano plazo, siempre y cuando se parta de la hipótesis de que son los jóvenes los portadores de las innovaciones y de la creatividad dentro de una organización social.

El nivel de instrucción y educación muestra los rasgos generales típicos de una población campesina, aunque con algunas excepciones importantes. Los resultados del cuadro No. 2 se pueden resumir de la siguiente forma: dos de cada tres de los encuestados no cursó más allá de la primaria, y casi el 30% no terminó ni esta primera etapa de educación escolar. Llama la atención igualmente el bajísimo nivel de productores con una

instrucción técnica, por ejemplo, educados en alguno de los colegios técnicos del país [2]. Una situación muy particular dentro de la población encuestada es la presencia de miembros con educación universitaria, los que abarcan casi el 12% si se suma los que completaron una carrera y los que no lo han hecho.

Cuadro No. 2

Nivel de instrucción de los encuestados

Nivel de instrucción	Número de encuestados	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Ninguno	2	1,2 %	1,2 %
Primaria incompleta	48	35,9 %	37,1 %
Primaria completa	61	28,2 %	65,3 %
Secundaria incompleta	25	14,7 %	80,0 %
Secundaria completa	6	3,5 %	83,5 %
Vocacional/técnica (completa/incompleta)	8	4,7 %	88,2 %
Universitaria incompleta	6	3,5 %	91,7 %
Universitaria completa	14	8,2 %	100 %
Total	170	100 %	... — ...

Fuente: encuesta 1994, elaboración propia.

El último hecho evidencia que no todos los socios de las tres organizaciones son campesinos, lo que se corrobora por el siguiente dato: el 43,5% de los entrevistados contestaron que se dedican a la agricultura en forma parcial, o sea, que tienen otro oficio, el cual en algunos casos es su principal fuente de ingresos.

La experiencia que tienen los encuestados con el producto que exportan a través de la organización varía mucho. Lo que parece importante destacar es que sólo una minoría empezó con

[2] Al respecto, ver el capítulo de Cascante en este tomo.

la producción después de la reorientación de la política comercial de Costa Rica, esto es, después de la fundación de su organización (ver el cuadro No. 3). Casi dos de cada tres productores iniciaron la siembra del cultivo en cuestión hace más de diez años. En los casos del chayote y el mango, estos son productos tradicionalmente cultivados para el mercado interno, en tanto que la caña india se comenzó a sembrar como tapaviento en las fincas cafetaleras.

Cuadro No. 3

Experiencia de los encuestados con el producto no-tradicional

	Se inició la producción hace...			Se inició la exportación hace...		
	No. socios	Porcentaje	% acumulado	No. socios	Porcentaje	% acumulado
<= 5 años	11	7,6 %	7,6 %	26	18,4 %	18,4 %
<= 10 años	46	28,9 %	36,5 %	63	44,7 %	63,1 %
<= 15 años	38	23,9 %	60,4 %	39	27,7 %	90,8 %
<= 20 años	49	30,8 %	91,2 %	13	9,2 %	100 %
> 20 años	15	9,4 %	100 %	0	0,0 %	... — ...
Total	159	100 %	... — ...	141	100 %	... — ...

Fuente: encuesta 1994, elaboración propia.

La exportación en gran escala se inició a partir de 1982, aunque hay casos de productores que antes de esta fecha colocaron sus productos en el mercado internacional por medio de empresas comercializadoras. Para la gran mayoría (87,0%), no obstante, la experiencia actual es la primera vez que exportan productos no-tradicionales. Antes de seguir con una breve descripción sistemática del desenvolvimiento de las tres organizaciones, presentamos algunos datos esenciales en forma de un cuadro comparativo (cuadro No. 4):

Cuadro No. 4

Coopechayote, Coopeindia y ASOFRUPAC:
comparación de algunos datos esenciales

	Coopechayote	Coopeindia	ASOFRUPAC
Ubicación	Ujarraz (Paraíso)	Palmares	Orotina
Año de fundación	1982	1982	1984
Asociados registrados (1994)	105	1.100	160
Asociados activos (1994)	ca. 40	ca. 400	ca. 160
Producto de exportación	Chayote	Caña india	Mango
Tendencia de la exportación a nivel nacional (1990-1994)	Fluctuante	Estancada	Creciente
Proyectos de diversificación o de intensificación	Tubérculos, hierbas	Hierbas medicinales, helechos	Frutas secas

Fuente: entrevistas con miembros de la gerencia de las organizaciones (1994).

3.2. Cooperativa de Productores de Chayote R. L. (Coopechayote)

Esta organización fue fundada en 1982. Su ámbito de acción comprende básicamente el cantón de Paraíso de la provincia de Cartago. En años anteriores agrupaba un total de 189 pequeños productores de chayote, pero en 1994 estaban registrados sólo 105, de los cuales se constató que apenas el 40% se mantenían activos. En cuanto al tipo de cultivo, el chayote, se sabe que es propio de la zona y que siempre ha estado en manos de pequeños productores. Por mucho tiempo, la producción no alcanzaba más que para el consumo interno. La producción para la exportación se inició a partir de la introducción de una nueva técnica de

injerto realizada por un extranjero [3], de la que la mayoría de los entrevistados dan fe, persona que a su vez transfirió sus conocimientos al resto de los productores y empezó con las primeras exportaciones de chayote que se conocen, ya en la década de los setenta.

Característica de este tipo de producción ha sido asimismo la existencia de una serie de intermediarios, tanto pequeños comerciantes que se dedican al abastecimiento del mercado interno, como grandes comercializadoras que se encargan de comprar el producto en las parcelas para luego empacarlo y exportarlo. Ante esta situación nació la cooperativa como una opción para esos pequeños productores, quienes dependían de los intermediarios y las empacadoras-comercializadoras. La idea fundamental que motivó a los productores, que en su mayoría se afiliaron por iniciativa propia, fue la de contar con una posibilidad para la comercialización directa de su producto, ya que en efecto dependían de los intermediarios, al punto de que en tiempos de buena cosecha tenían que vender al precio que éstos les ofrecieran o simplemente tirar el producto, ya que la mayoría de ellos no cuenta con transporte adecuado para llevar su producto hasta el mercado. De ahí que la organización pasara a ser realmente importante, porque:

—por un lado, el producto es trasladado hacia la planta en los vehículos propios de la cooperativa;
—se les garantiza un precio estable y la recepción de su producto, siempre que cumpla con las condiciones de calidad exigidas para el mercado externo.

Como es un producto para la exportación no corren tanto el riesgo de una sobresaturación, pues el que no es aceptado va al mercado interno.

Como se dijo anteriormente, la producción se encuentra en manos de pequeños productores. Según la encuesta realizada con personeros de la cooperativa en 1992, los afiliados disponen para el cultivo de un promedio de ocho hectáreas de terreno. La mayoría se dedican al cultivo de chayote, y en forma secundaria cultivan otras hortalizas o legumbres propias de la zona para consumo propio o el mercado nacional.

Hasta 1992 la cooperativa se ubicaba entre las organizaciones más prósperas dedicadas a la exportación no-tradicional. La exportación que realizó ese año significó un total aproximado de

---

[3] Sobre el papel de inmigrantes extranjeros en las agroexportaciones no-tradicionales, véase el capítulo de Stamm publicado en este tomo.

US$700.000. A nivel nacional, el chayote representó ese año el 3,7% del total de las exportaciones registradas en Costa Rica, o sea, un valor de 7,1 millones de dólares. Como la producción espacialmente está muy concentrado en el cantón de Paraíso y sus alrededores, los ingresos regionales percibidos a través de la exportación se pueden valorar como muy significativos. Sin embargo, a finales de 1992 comenzó una crisis en la organización producida por una supuesta mala administración de la empresa: desvío de fondos, alteración de cuentas y montos de exportación, adquisición de créditos elevados no reportados, entre otras anomalías detectadas. Esto trajo como consecuencia una crisis aguda que repercutió de forma directa sobre la actividad de la empresa, la cual bajó de manera drástica su nivel de exportación.

A nivel global, la exportación de chayote bajó notablemente de 1992 a 1993: un 26%. Podría pensarse que este hecho estuvo influido por los conflictos generados en la cooperativa, dado que ésta constituía una de las empresas exportadoras más grandes. Así por ejemplo, para 1991 captaba la producción de 139 productores de la zona, mientras que otras empresas de la zona sólo captaban de cien productores, incluyendo otro rubros de producción como la yuca y la malanga.

Los conflictos suscitados entre la administración y los afiliados de la empresa redundaron en:

—la desintegración parcial de la organización [4], por cuanto varios miembros decidieron unirse al anterior gerente, quien se encargó de organizar su propia empresa exportadora de chayote;

—desmotivación de los afiliados, bajo nivel de entrega a la cooperativa y alto nivel de deserción.

Por su parte, la actual administración reconoce que existe disconformidad de parte de muchos de los miembros, si bien la atribuye básicamente al hecho de que la cooperativa tuvo que cerrar el almacén de insumos que tenía para el abastecimiento de sus miembros. El cierre se debió a que como parte de las irregularidades encontradas, se detectó un deficiente manejo contable. El almacén se cerró para la realización de un inventario, con la idea de reabrirlo, pero ahora con el objetivo de que sea autosuficiente. El problema fue que para muchos socios la cooperativa se reducía a la ventaja de comprar en el almacén, ya que podían obtener insumos exentos de impuestos. Opinan que cuando éste se reabra, podrán recuperar la confianza de muchos de los socios,

[4] En el transcurso de 1994 la cooperativa se desintegró completamente.

tarea que la actual administración considera fundamental para seguir funcionando.

3.3. Cooperativa Regional de Productores de Caña India (Coopeindia)

Esta organización está ubicada en la ciudad de Palmares, a unos 54 kilómetros al oeste de la capital del país, en una zona tradicionalmente dedicada sobre todo a la actividad cafetalera. Las primeras siembras de plantas ornamentales en la zona se realizaron en los años setenta, utilizadas como cercas y tapavientos naturales alrededor de los cafetales, o para dividir parcelas. Con la orientación política hacia la diversificación de las agroexportaciones, fue fundada como hija de la cooperativa regional de los cafetaleros, la Coopeindia, con el propósito de buscar una opción de comercialización para la caña india. Como consecuencia, la producción de plantas ornamentales en la zona aumentó con rapidez. Al contrario de lo sucedido en otras zonas del país [5], no se dio una sustitución del café por la caña india. La mayor parte de los productores conservaron el viejo sistema de producción como tapavientos o cercas, y otros dedicaron parcelas limitadas a la siembra de la caña india. Este sistema de producción llevó a un rápido incremento del número de socios afiliados a Coopeindia, y el ámbito de acción de la organización se extendió a otras partes del Valle Central y a otras regiones del país.

El rápido crecimiento de la producción de caña india, se explica más que todo por dos factores:

—En primer lugar, la inversión inicial es baja, debido a las extensiones limitadas de siembra y porque la caña india se puede reproducir con facillidad [6]. El 92% de los encuestados empezaron sus siembras con ahorros propios; únicamente un 5,3% contestó haber tenido que recurrir al crédito bancario para iniciar la producción.

—Asimismo, las exigencias en cuanto al conocimiento técnico son bajas, y sin mucha preparación se logra producir una planta que califica para la exportación: el 87,3% de los miembros de Coopeindia manifestaron que no es difícil cumplir con las normas de calidad establecidas.

---

[5] Al respecto, Trivelato en este mismo tomo

[6] Algunos de los encuestados dijeron que usan los acodos que no cumplen con las normas de calidad como semilla.

Por mucho tiempo, Coopeindia fue un ejemplo exitoso de la integración de la pequeña y la mediana producción a la exportación no-tradicional. Sin embargo, en el transcurso del decenio de los ochenta la cooperativa atravesó una crisis existencial provocada sobre todo por la baja simultánea en los precios de la caña india y el café, agravada por problemas fitosanitarios en las plantas ornamentales. La crisis se profundizó por problemas administrativos y la fluctuación constante en la gerencia de Coopeindia. Algunos gerentes salieron de la organización, entre otras cosas para fundar su propia empresa exportadora de plantas ornamentales, o pasaron a empresas privadas en otras zonas. Las empresas fundadas en el transcurso de los años ochenta se distinguen por tener una gama de productos más amplios que la cooperativa, y exportan productos más sofisticados que reciben un mejor precio en el mercado mundial. La ampliación de la base empresarial de las exportaciones debilitó aún más a la cooperativa, que tuvo que enfrentar una competencia fuerte tanto en la compra de plantas a los productores de la zona, como con respecto a los clientes en el exterior.

A principios de 1994, Coopeindia tenía más de 1.100 miembros inscritos. No obstante, un claro indicador de la débil situación en la que se encuentra la organización lo constituye el hecho de que en el transcurso de un año apenas unos 400 socios efectivamente entregaron productos a la cooperativa. Además, entre los 93 productores encuestados ese mismo año, que forman un subgrupo de los socios activos, el 28% respondieron que sólo entregan una parte de su producción a la cooperativa, y que la otra parte la comercializan a través de empresas privadas.

El aumento de la exportación de caña india, provocado por la actividad de la cooperativa, no ha cambiado el sistema productivo de los miembros, los que en su gran mayoría mantienen el carácter socio-productivo de cafetaleros: el 85% de los encuestados combinan la siembra de la caña india con la producción de café, y solamente en el 4,3% de los casos la planta ornamental es el único cultivo agrícola. La cercanía de Palmares y otras ciudades pequeñas y medianas le permite a muchos de los miembros buscar otros fuentes de ingresos fuera de la actividad agraria: el 41,5% de los socios afirmaron dedicarse a la agricultura en forma parcial.

3.4. Asociación de Productores de Fruta del Pacífico Central (ASOFRUPAC)

Esta agrupación fue fundada en el año 1984 por iniciativa de unos productores de mango, con el propósito de encontrar una

solución al problema de la comercialización de su producto. Su ámbito de acción se extiende principalmente a varios cantones de la región del Pacífico Central de Costa Rica, aunque también cuenta con socios en otras regiones del país, como Guanacaste. La planta empacadora de la ASOFRUPAC se ubica en la ciudad de Orotina.

En 1994 la asociación abarcó alrededor de 3.000 hectáreas de mango, lo que corresponde a un 43% del total de las 7.000 hectáreas sembradas en el país. En este mismo año la organización contó con un total de 160 asociados, casi todos activos. El número de inscritos bajó en los últimos años, debido a que se limpiaron los registros y se eliminaron los miembros pasivos.

Entre los asociados se puede distinguir diferentes grupos:

—pequeños productores y parceleros del IDA;
—medianos y grandes productores, grupo que incluye también a empresarios y profesionales independientes que cultivan el mango como actividad secundaria;
—asociaciones pequeñas, cooperativas autogestionarias y grupos de asentamientos.

Como en los casos anteriores, también la ASOFRUPAC ha tenido problemas internos y de administración, pero estos obviamente no han obstaculizado el desarrollo de la organización. En sus diez años de existencia ha progresado en lo que se refiere a la comercialización del producto, y por consiguiente en los beneficios que obtienen sus socios (ver el gráfico No. 1).

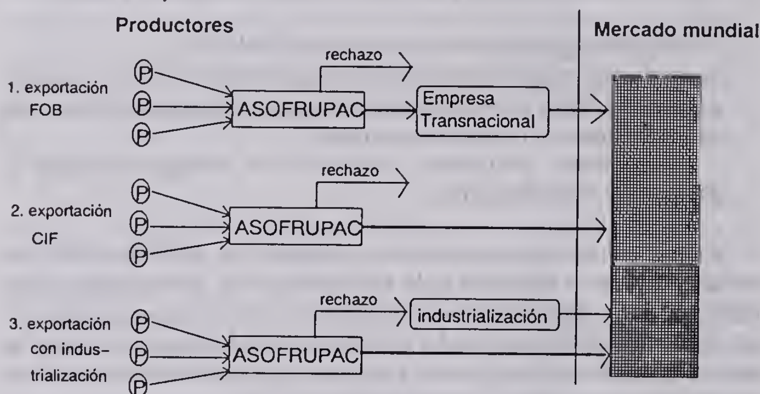
En los primeros años la ASOFRUPAC comercializó todos sus productos a través de dos empresas transnacionales (PINDECO y BANACOL). La venta de esos productos se efectuó FOB, esto es, especialmente en Puerto Limón, Costa Rica. Para aumentar el margen de ganancias, el plan ha sido llegar tan cerca como sea posible a los consumidores finales. A partir de las experiencias acumuladas en los primeros años la organización consiguió, no sin dificultades y contratiempos, en una segunda etapa la venta CIF, o sea la exportación directa hacia el cliente mayorista en Europa, el cual a la vez se encarga de la distribución del producto a los mercados de destino, en particular Bélgica, el Reino Unido y Holanda.

Una importante tercera etapa se estaba iniciando en el momento de nuestros estudios empíricos: para solucionar el problema de las elevadas pérdidas que sufren los productores por el rechazo de frutas que no cumplen con las normas de calidad para el mercado externo, las frutas serán procesadas y se elaborará un nuevo producto (frutas deshidratadas) para el mercado interno, y posiblemente también para la exportación. Además de incre-

mentar el valor agregado, la industrialización de productos de segunda calidad tendría un efecto significativo dentro de la organización para estabilizar los precios en el mercado interno en los momentos pico de la cosecha.

Gráfico No. 1

Desarrollo de las vías de comercialización de la ASOFRUPAC



Fuente: elaboración propia.

4. El distinto desarrollo de las tres organizaciones analizadas: un acercamiento a la explicación

Aunque es muy difícil medir el efecto que tiene la organización de productores para los socios en los tres casos analizados, la que obviamente ha tenido un desarrollo más dinámico y ha llevado los mejores beneficios para sus miembros es la ASOFRUPAC. ¿A qué se debe esta situación especial? A continuación presentamos algunos datos e informaciones más cualitativos que pueden ayudar a contestar esta pregunta.

Cuadro No. 5

Comparación de algunos datos referentes a los miembros de las tres organizaciones analizadas

	Coopechayote	Coopeindia	ASOFRUPAC
Terreno promedio dedicado a producción no-tradicional (manzanas)	2,9	1,3	15,7
Edad promedio (años)	45,0	52,9	49,7
No-procedentes de la zona	3,6 %	7,5 %	39,1%
Ocupación agraria parcial	21,4 %	41,5 %	60,4 %
Inicio de la producción >= 1982-84	30,0 %	30,5 %	63,7 %
Inicio de la exportación >= 1982-84	68,6 %	59,5 %	100 %
Experiencia con otros no-tradicionales	8,3 %	6,4 %	29,5 %
Quieren diversificar producto	16,0 %	18,3 %	43,2 %

Fuente: encuesta 1994.

4.1. Diferencias en la composición de la membresía

En cuanto a casi todos los indicadores seleccionados para el cuadro No. 5, la ASOFRUPAC se distingue con claridad de las otras dos organizaciones, mientras que las diferencias entre la Coopechayote y la Coopeindia no son tan marcadas. La ASOFRUPAC tiene un porcentaje relativamente alto de medianos productores: todos los encuestados de la muestra que dedican 7 has. o más al respectivo producto de exportación, son miembros de esta organización. Ella agrupa un marcado número de socios con educación secundaria, técnica o universitaria. La mayor parte de los miembros se dedican a la agricultura en forma parcial, ya

sea porque tienen otro oficio adicional, o porque la producción de mango es una actividad secundaria. La mayoría de los miembros de ASOFRUPAC empezó con la producción de mango a partir de 1984, año de fundación de la organización, y por tanto una vez creada la opción para beneficiarse de los incentivos a la exportación de productos no-tradicionales. Ningún socio encuestado de la ASOFRUPAC vendió su producto al mercado mundial antes de esta fecha. Una proporción notable de los encuestados ha tenido en algún momento experiencia con otro producto no-tradicional, y una buena parte no excluye que en el futuro diversifiquen la producción o cambien del mango a otro producto.

El análisis de los datos muestra que si bien la organización tiene sus raíces en la zona de Orotina, hay un número considerable de socios que no son agricultores tradicionales sino empresarios o profesionales en otras actividades, quienes para beneficiarse de la política de fomento a las exportaciones iniciaron la producción de mango comprando terreno en la zona, la cual cuenta con una larga trayectoria en la producción de esta fruta [7]. Esta estructura heterogénea de los socios, aunque también es una posible fuente de conflictos entre diferentes grupos dentro de la organización, tiene algunas ventajas que no se debe menospreciar. Así, por ejemplo, un alto nivel de instrucción formal es un requisito importante para la toma de decisiones, la planificación a mediano plazo, lo mismo que para controlar las decisiones dentro de la organización y la adminstración de la empresa.

El estimar, por ejemplo, las ventajas de la exportación FOB o CIF, requiere de una alta capacidad para transformar datos externos en informaciones relevantes para los miembros de la organización. En 1994, en el momento de la encuesta, los precios del mango en el mercado doméstico eran muy buenos y alcanzaron el nivel de los precios en los mercados internacionales. En esta situación, un grupo dentro de la asociación empezó a presionar para que en lugar de exportar la fruta, ésta se venda en el mercado nacional y así evitar los riesgos de la exportación [8]. La organización decidió mantener la relación comercial iniciada para no perder las opciones de exportación en el futuro, lo cual muestra que logró tomar una decisión con visión a largo plazo. Sin lugar a duda, también para llevar a cabo negociaciones con clientes en el extranjero es de gran valor que una asociación cuente con socios con un elevado nivel de educación y hasta con experiencias em-

---

[7] El presidente de la asamblea general en el momento de la investigación empírica era miembro de la gerencia de una empresa transnacional.

[8] Cabe añadir que el año anterior el grupo había perdido el pago de todo un contenedor de mango, porque la mercancía, según la comercializadora, no llegó a Europa en estado satisfactorio de calidad.

presariales en otras áreas. Por último, conociendo el caso de la Coopechayote y de otras cooperativas, se puede sostener que el control interno para evitar fraudes, desvíos de fondos, etc., se facilita contando con una membresía con un alto nivel de educación y capacitación formal.

La ASOFRUPAC tiene entonces, por la estructura de su membresía, ventajas importantes frente a las cooperativas analizadas. Pero, según las entrevistas realizadas, no es éste el único factor que explica el relativo éxito de la organización, sino que hay que tomar en cuenta por lo menos tres aspectos adicionales:

—la ASOFRUPAC tiene *reglas claras* que definen la relación entre los socios y la empresa, es decir que existe transparencia en cuanto a los derechos y los deberes de las dos partes;
—estas reglas permiten un *proceso de aprendizaje*, de retroalimentación positiva entre la organización y sus miembros, para así aumentar la eficiencia del sistema y el beneficio para cada uno de los socios;
—la ASOFRUPAC está estrechamente integrada en una *red de instituciones*, tanto del sector público como el privado, lo que le permite a la asociación mantener bajos los costos permanentes a la vez que garantizar los servicios necesarios para permitir un buen funcionamiento de la cadena producción-comercialización.

4.2. Las reglas del juego: precondición para el funcionamiento de la organización

Cada miembro de la ASOFRUPAC puede comercializar sus productos a través de la organización; no existen cuotas u otras limitaciones administrativas. La precondición indispensable para que la asociación acepte el producto es que cumpla completamente con las normas de calidad exigidas por el mercado externo. Según lo manifestó el gerente de la ASOFRUPAC en la entrevista, el rechazo es uno de los puntos más críticos en el rubro de las agroexportaciones no-tradicionales.

Como vemos en el cuadro No. 6, la práctica de rechazar productos que no cumplen con las normas de calidad se aplica en la ASOFRUPAC con mucha más dureza que en las otras dos organizaciones. Casi la totalidad de los socios de la ASOFRUPAC encuestados manifestaron haber experimentado el rechazo de una parte de sus productos, por lo general no en una sino en varias ocasiones, o siempre cuando cosechan mango. El rechazo en su mayor parte no se realiza en el momento de la entrega de la fruta

sino antes, con el producto todavía en el árbol, lo que le permite al productor buscar otra forma de comercialización (casi siempre el mercado interno).

Cuadro No. 6

Exigencias de calidad y rechazo de productos en las tres organizaciones

	Coopechayote	Coopeindia	ASOFRUPAC
Es difícil cumplir las normas de calidad	28,6 %	11,7 %	38,3 %
Sí, le han rechazado productos	73,1 %	15,4 %	95,5 %
Reciben asistencia técnica para cumplir	50,0 %	21,5 %	83,3 %
Sí, rechazo bajó por experiencia	81,8 %	52,5 %	93,1 %

Fuente: encuesta 1994.

Muchas veces hay un porcentaje adicional de rechazo en el momento de la entrega del producto por mal manejo en la cosecha o en el tratamiento post-cosecha. Vemos en el cuadro No. 6 que también en la Coopechayote el rechazo de productos es común, sin embargo no se realiza tan a menudo y sistemáticamente como en la exportación de mango.

La otra cara de la moneda en las relaciones entre la asociación y los socios es que más de un 80% de los encuestados de la ASOFRUPAC expresaron haber recibido asistencia técnica para lograr cumplir con las normas de calidad en las exportaciones, lo que de ninguna manera es tan común en las cooperativas analizadas. Un 93% de los socios de la ASOFRUPAC contestaron que conforme crecieron las experiencias con el producto, bajó el nivel de rechazo; en la Coopechayote el dato correspondiente fue de un 82%, y en la Coopeindia llega apenas a un poco más de la mitad de los socios encuestados [9]. Esto significa que con el

[9] Hay que admitir que para la ASOFRUPAC es menos conflictivo rechazar productos de sus miembros en comparación, por ejemplo, con Coopeindia, porque en el primer caso siempre existe la opción de vender las frutas en el mercado interno.

transcurso del tiempo se puede dar un proceso de aprendizaje, no obstante esto depende de la transparencia y la aplicación de las "reglas del juego". No cabe duda de que la práctica del rechazo y los procesos de aprendizaje son factores estrechamente vinculados entre sí. Así lo comentó de forma expresa un productor (y otros más también): "El rechazo ha sido importante para aprender cómo practicar bien".

Además de tener importancia económica para la empresa, el rechazo del producto de inferior calidad tiene entonces un valor educativo que de ningún modo se debe menospreciar porque a largo plazo incrementa la eficiencia del sistema global (socios-organización), permite vender más productos de buena calidad y competir con eficacia con otras empresas, tanto de Costa Rica como de otros países.

4.3. Interrelaciones entre la ASOFRUPAC e instituciones públicas y privadas

Como se mencionó, a casi todos los miembros de la ASOFRUPAC les llegó el servicio de asistencia técnica para producir la calidad exigida por los mercados internacionales. Este no es el caso normal en otras cadenas de comercialización, sea dentro de una organización o entre sujetos particulares [10]. Lo que todavía lo hace más interesante en el caso de la ASOFRUPAC, es el hecho de que la asociación misma no cuenta con técnicos para prestar este servicio. La organización adquiere la asistencia técnica para sus miembros mediante un contrato que mantiene con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Los técnicos del MAG visitan las fincas de los socios poco tiempo antes de la cosecha para clasificar las plantaciones según el nivel de rechazo que hay que esperar. La externalización de la asistencia técnica hacia empleados de otra institución reduce los costos administrativos de la asociación, y de esa forma abarata el servicio para los miembros.

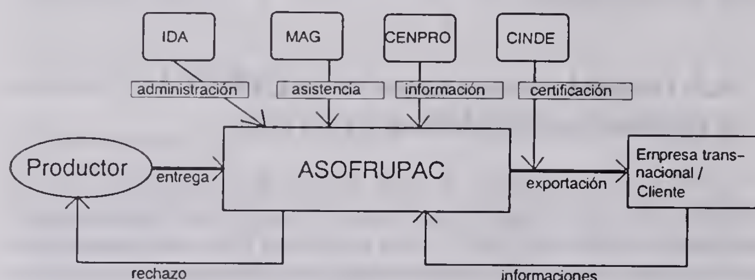
De manera similar existe un contrato de cooperación con el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), institución que apoya en la adminsitración de la empresa asociativa. Existen, además, estrechas vinculaciones con el CENPRO para conseguir las informaciones necesarias que no se reciben automáticamente a través de las relaciones mercantiles, esto es en los contactos con la empresa

[10] Al respecto se puede ver el caso de la exportación de raíces y tubérculos en el otro capítulo de la autora en este tomo.

transnacional, o en la segunda fase de desarrollo, con la empresa comercializadora en Europa.

Gráfico No. 2

Cadena de comercialización y vinculaciones institucionales en la exportación de mango (caso ASOFRUPAC)



Fuente: elaboración propia.

Otro ente integrado a la red institucional de la comercialización del mango es CINDE. Con esta institución existe un contrato para la certificación del producto que sale de la planta empacadora. Con este control de calidad en el momento de la salida, ASOFRUPAC pretende asegurarse contra pérdidas económicas debido al rechazo del producto que llega al mercado de destino [11].

Con las vinculaciones institucionales esbozadas, la asociación logra mantener los trabajos diarios y el paquete de servicios para los socios con un equipo muy pequeño, el cual en el momento de realizar la investigación consistía sólo en el gerente y otra persona adicional. Con este concepto de *lean management* los costos se pueden mantener bajos, y el provecho que sacan los miembros de su organización crece significativamente.

---

[11] El problema principal es que las certificaciones de CINDE todavía no son reconocidas en transacciones internacionales.

5. Resumen y conclusiones

En este artículo se analizó tres organizaciones que fueron fundadas con el propósito de colocar bienes agrícolas provenientes de la pequeña y la mediana producción en el mercado mundial. Aunque por las limitaciones de espacio el análisis se tuvo que concentrar en los rasgos principales de cada una de las organizaciones, lo que necesariamente significa una simplificación de situaciones y procesos complejos, se detectaron situaciones muy distintas en relación al éxito que han tenido tanto en cuanto a la coherencia hacia adentro como en el ámbito económico. Se estudiaron las diferencias en la estructura de los socios que pueden, de modo parcial, explicar esta situación.

Sin embargo, los aspectos más importantes son las diferencias analizadas en las relaciones organización-socios. En el caso de relativo éxito, la ASOFRUPAC, rigen reglas muy claras; la asociación en el momento de recibir el producto actúa exclusivamente como empresa que tiene que tener éxito económico. En las cooperativas estudiadas no se pudo establecer reglas tan transparentes en las relaciones entre la empresa y sus socios, lo que sólo de forma parcial se explica por los frecuentes cambios en la gerencia y la administración.

La transparencia y la aplicación dura de las reglas del juego dentro de la asociación permite un proceso de aprendizaje, tanto a nivel de los miembros como de la organización global, lo que facilita el progreso paulatino hacia un mayor volumen de las operaciones, mejoras en la calidad del producto comercializado y un mayor valor agregado dentro de la organización. Otro aspecto más que explica el éxito de la asociación es su integración en una red de relaciones con instituciones públicas y privadas, lo que permite mantener la organización y sus servicios con costos relativamente bajos para los socios.

Las conclusiones que se obtienen de estudios de casos siempre suelen tener solamente un alcance limitado, por lo que aquí no se sostendrá que la cooperativa es una forma de organización que no se puede ajustar a las condiciones de producción y comercialización de productos agrarios destinados al mercado internacional. No obstante, en el área centroamericana se podrían encontrar varios ejemplos más de cooperativas que han fracasado en su intento de integrar al sector campesino a la producción para la exportación (por ejemplo, la cooperativa melonera CREHSUL de Honduras), mientras que las pocas organizaciones que hasta hoy han tenido cierto éxito (como el caso discutido de la ASOFRUPAC), tienen más el carácter de alianzas estratégicas de personas muy distintas para conseguir un fin económico determinado.

Queda entonces el reto para el movimiento cooperativo de Centroamérica, de probar que este tipo de organización sí tiene la capacidad empresarial y la flexibilidad necesaria para actuar con éxito sostenido bajo las condiciones de apertura comercial. Por otro lado, los científicos que estamos buscando mejorar la situación económica y social de la población campesina del área no deberíamos, por "vieja amistad" con la idea del cooperativismo o por otras razones, cerrar los ojos frente al nacimiento de otras formas organizativas que tienen el potencial de integrar de manera exitosa a la pequeña y mediana producción agraria en actividades económicamente lucrativas.

Bibliografía

Benecke, D. et al. 1976: *Das Genossenschaftswesen in Lateinamerika*. Münster.

Calderón, F.-Chiriboga, M.-Piñero, D. 1992: *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*. San José (IICA-Serie Documentos de Programas No. 28).

Chiriboga, M.-Plaza, O. 1993: *Desarrollo rural microrregional y descentralización*. San José (IICA-Serie Documentos de Programas No. 32).

De La Osa, A.-Alonso, E. 1990: *Exportaciones no tradicionales en Centroamérica*. San José (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 31).

Herrera, D.-Pomareda, C.-Trejos, R. A. 1992: *Armonización de políticas y modernización de la agricultura en Centroamérica. Estrategia en procesos de ajuste y apertura económica*. San José (IICA-Serie Documentos de Programas No. 27).

IICA 1980: *Fomento de formas asociativas de producción en el medio rural*. San José (Serie Publicaciones Oficiales No. 251).

Mora, J. 1989: "Los campesinos y la exportación de productos agropecuarios", en Reuben, W. (comp.): *Los campesinos frente a la nueva década*. San Pedro de Montes de Oca, págs. 181-209.

Mora, J. A. 1987: *Cooperativismo y desarrollo agrario*. San José.

Murcia, H. 1985: *Administración de empresas asociativas de producción agrícola*. San José, IICA.

Paz Cárcamo, G. 1989: *Datos básicos del sector cooperativo costarricense*. Heredia.

Rivera, R.-Román, I. 1990: "Ajuste estructural: alternativas productivas para los pequeños productores. Algunas consideraciones para el debate", en Reuben, W. (comp.): *Los campesinos frente a la nueva década*. San Pedro de Montes de Oca, págs. 141-180.

Weller, J. 1992: "Los cultivos no tradicionales de exportación y las opciones de los pequeños productores", en Mendizábal, A. B.-Weller, J. (eds.): *Exportaciones no-tradicionales del istmo centroamericano: ¿promesa o espejismo?* Panamá.

Weller, J. 1993: *La política agraria en Costa Rica: experiencias y perspectivas*. Heredia (Maestría en Política Económica, Serie Política Económica No. 9).

Capítulo VIII

Efectos del ajuste estructural en el empleo y los ingresos agropecuarios, con énfasis en las exportaciones no tradicionales. Los casos de Costa Rica y Honduras

Jürgen Weller

1. Introducción

De acuerdo con el marco conceptual del ajuste estructural, la liberalización de los mercados de bienes y factores contribuye a resolver, entre otros, los problemas del empleo en los países centroamericanos. Como las ventajas comparativas de éstos residen en la producción de bienes intensivos en mano de obra, se supone que las reformas lleven a incrementar la demanda de mano de obra. Se plantea que la agricultura, en la cual se estimula la producción de bienes transables, sea uno de los sectores más benefi-

ciados con la liberalización [1]. Considerando que los mercados están saturados para la mayoría de los productos tradicionales de exportación, se le atribuye especial importancia a las agroexportaciones no tradicionales (EANT) [2].

En el presente capítulo se analizarán primeramente las repercusiones que las políticas de ajuste estructural de los años ochenta y principios de los noventa tuvieron en el empleo y los ingresos agropecuarios en general. En esta parte también se tomarán en cuenta tendencias de largo plazo y los efectos de la crisis económica a principios de los ochenta. Después se profundizará en la contribución de las EANT a la generación de empleo e ingresos. Primero se analizará cómo las EANT contribuyen a la generación de valor agregado nacional y de divisas; luego, se estudiará los efectos en el empleo y los ingresos de diferentes actores sociales; en tercer lugar, se discutirá la importancia cuantitativa y la estructura de la contribución de las EANT al empleo agropecuario. Al final se presentarán algunas conclusiones.

2. Incidencias generales de la crisis y el ajuste estructural en el empleo y los ingresos agropecuarios

Antes de las graves crisis económicas que estallaron a principios de los años ochenta en Costa Rica y Honduras, la participación del empleo agropecuario en el empleo total disminuyó en forma continua en ambos países [3]. Esto se debía a tres tendencias interrelacionadas: la industrialización orientada hacia el mercado interno, la urbanización y la modernización en la agricultura. En Costa Rica, que ya en 1950 se caracterizaba por una participación más baja de la agricultura en el empleo, la productividad promedio del trabajo agrícola se incrementó mucho más rápido que en

---

[1] La devaluación, una de las principales medidas del ajuste estructural, incrementa los ingresos de los productores que exportan, y también de aquéllos que compiten con las importaciones. En cambio, los ingresos de los productores de bienes no transables tienden a bajar, sobre todo debido al hecho de que sus productos se encarecen como consecuencia de la devaluación. Un análisis detallado de las incidencias de diferentes medidas de ajuste en distintos subsectores agropecuarios se encuentra en Martínez-Paz 1993.

[2] Café, banano, azúcar, carne de res y algodón son consideradas agroexportaciones "tradicionales"; todas las demás exportaciones agrarias son denominadas "no tradicionales".

[3] Si no se indica otra fuente, las siguientes cifras provienen del banco de datos de la OIT para Centromérica y Panamá, el cual está basado en las encuestas oficiales de hogares.

Honduras [4]. Esto en gran parte se explica por la modernización del sector capitalista de la agricultura, el cual es más grande en Costa Rica; pero, asimismo, una parte del sector campesino —por ejemplo, pequeños productores de café— aumentaron de manera sustancial su productividad, y por ende, sus ingresos. La otra cara de este incremento de la productividad del trabajo fue una menor demanda de mano de obra, lo que indujo a un estancamiento del empleo agropecuario en el país durante los años setenta (PREALC 1987: 38). En Honduras, en cambio, donde el sector campesino tiene una importancia mucho mayor, la modernización quedó limitada a la agricultura capitalista. A pesar de que se redujo la participación del sector campesino en el mercado de trabajo —debido sobre todo a la migración hacia las ciudades—, éste creció en términos absolutos.

La crisis que estalló entre 1980 y 1982 golpeó mucho más duro a *Costa Rica* que a Honduras. En especial se vieron afectadas las actividades urbanas. Como consecuencia el desempleo urbano creció fuertemente, lo que frenó la migración hacia las ciudades. En la agricultura, en cambio, se registró un marcado aumento del empleo remunerado (cuadro No. 1). Esto tenía tres causas complementarias:

—Debido a las altas tasas de inflación, los salarios reales se redujeron drásticamente. A la vez, la devaluación de la moneda aumentó los precios de muchos insumos industriales (en particular los importados). De esta manera, el precio de la mano de obra se abarató frente a otros factores de producción. En algunos subsectores agropecuarios resultó atractivo utilizar técnicas intensivas en mano de obra.

—La reducción de los ingresos reales en el sector campesino, producto de la crisis, obligó a numerosos pequeños agricultores a buscar ingresos salariales adicionales.

—A su vez, la oferta de mano de obra en el sector campesino se incrementó debido al término transitorio de la migración campo-ciudad [5].

De hecho, el número de asalariados y de trabajadores familiares no remunerados en el sector agropecuario creció durante los años de crisis (1980-82), mientras que el número de agricultores por cuenta propia decreció. La alta inflación llevó a una baja muy fuerte de los ingresos, también en el sector agropecuario, donde el

[4] En la agricultura costarricense, la productividad del trabajo creció entre 1950 y 1980 a un ritmo del 3,0% por año, comparado con el 1,4% en Honduras (PREALC 1986: 159).

[5] Acerca de los cambios en los flujos migratorios, véase Möller 1987: 30.

salario real disminuyó en un 36% entre 1980 y 1982 (García-Huidobro et al. 1990: 92).

Cuadro No. 1

Costa Rica: volumen y estructura del empleo agropecuario, 1980-1992 (miles de personas)

	1980	1982	1985	1987	1990	1992
Total sector agropecuario	199	228	226	230	234	221
Cuenta propia	47	43	54	51	47	48
Trabajadores familiares no remunerados	19	25	27	27	21	12
Patronos	10	10	7	9	17	16
Asalariados	123	150	137	143	148	146
Sector moderno/sector agropecuario (%)	-	-	-	37,7	40,1	40.4
Sector tradicional/sector agropecuario (%)	-	-	-	62,3	59,9	59,6
Empleo agropecuario/ empleo total (%)	27,4	30,0	28,1	28,1	25,9	24.1

Observación: en las primeras cinco líneas, se eliminó el efecto de un cambio metodológico en las encuestas de hogares (véase nota 6).

Fuente: MEI-MTSS 1992; encuesta de hogares; banco de datos de la OIT.

En los años de estabilización económica (1982-85) el desempleo urbano decreció y los salarios reales volvieron a subir. También el mercado de trabajo agropecuario se "normalizó" en gran medida. El empleo agropecuario se mantuvo en el elevado nivel de los años anteriores, sin embargo muchos campesinos volvieron a sus parcelas y el empleo asalariado perdió importancia (cuadro No. 1). Los salarios reales agropecuarios aumentaron de forma marcada, aunque no llegaron al nivel de 1980 (García-Huidobro et al. 1990: 92).

En el curso de un crecimiento sostenido de la producción agropecuaria (entre 1986 y 1992, más del 4% anual), el empleo agropecuario primeramente aumentó de manera leve, pero después de llegar a un máximo de 237 mil personas en 1988, tendió a bajar de nuevo. Los años 1985 a 1992 arrojaron un saldo negativo de 4.600 personas [6]. Al mismo tiempo, la estructura de la población económicamente activa en el sector sufrió las siguientes variaciones:

—un aumento considerable del trabajo asalariado;
—una reducción del número de agricultores por cuenta propia, y sobre todo de los trabajadores familiares no remunerados;
—un marcado incremento del número de patronos.

Estas variaciones reflejan la expansión de la agricultura moderna y el estancamiento de la agricultura tradicional [7]: entre 1987 y 1990, la primera creció en 8.000 empleos, mientras que la segunda bajó en 4.000. Esto muestra una transformación del sector agropecuario costarricense, que tiene su fundamento en el ajuste estructural:

—expansión de la producción para la exportación; ésta, a excepción del cultivo del café y algunos productos no tradicionales, se realiza en empresas capitalistas, lo que genera demanda de mano de obra asalariada;
—estancamiento o reducción de la producción de granos básicos (sobre todo maíz y frijoles), que por lo general provienen de fincas campesinas.

Es de suponer que muchos de los nuevos patronos eran antes productores por cuenta propia. Esto indicaría que la modernización agrícola también transformó a una parte del sector campesino, llevando a una diferenciación social dentro de éste [8]. Pese al

---

[6] Debido a cambios en la metodología de las encuestas (se profundizó más en los antecedentes de aquellas personas que tradicionalmente no se habían clasificado como "económicamente activas"), entre 1986 y 1987 el empleo agropecuario aumentó en aproximadamente 30.000 personas, sobre todo en los grupos de cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados. Suponiendo que esta variación ante todo se debe a la nueva metodología de medición, se le eliminó del presente análisis. Las estadísticas oficiales para 1985-1992 señalan un crecimiento del empleo agropecuario de 25.400 personas.

[7] En el marco de este trabajo no se puede profundizar en los conceptos que diferencian entre los sectores moderno y tradicional. Para efectos de medición, los dos sectores aquí se delimitan de acuerdo al número de personas empleadas.

[8] Como "patrono" se registra a cualquier persona que al momento de la encuesta de hogares emplee a trabajadores asalariados, aunque éstos sean temporales.

crecimiento de la agricultura moderna en la segunda mitad del decenio de los ochenta, los ingresos de los asalariados no aumentaron. En términos reales, tanto los salarios mínimos como los promedio permanecieron prácticamente estancados [9].

Resumiendo lo anterior, se puede decir que entre 1980 y 1992 el empleo agropecuario en su conjunto creció en 22.000 personas, equivalente a un incremento anual del 0,9%. En el mismo lapso, la participación del sector en el empleo total bajó del 27,4% al 24,1% [10]. A pesar de esta disminución, después de la crisis de 1981-82 la situación del empleo en la agricultura mejoró en forma continua: el desempleo agropecuario [11], que estaba en 3,9% en 1980, subió a un máximo de 5,2% en 1982, y volvió a descender a 3,2% en 1991. El subempleo (visible e invisible) se disparó del 41,8% en 1980 al 59,2% en 1982, pero para 1991 había bajado al 34,1%. No obstante, el subempleo agropecuario está mucho más alto que el promedio de la economía costarricense, lo que se origina en la demanda irregular de mano de obra y en los bajos ingresos del sector.

Como se pudo observar, la crisis interrumpió temporalmente la tendencia hacia una menor participación agropecuaria en el empleo total. En los siguientes años de estabilización, y más aún en la fase de ajuste estructural, el empleo agropecuario volvió a perder importancia. Esto va en contra de los fundamentos teóricos del ajuste, ya que se suponía que en países como Costa Rica, se beneficiarían las actividades intensivas en el uso de mano de obra, de modo explícito la agricultura, solucionando así los problemas del mercado de trabajo.

Sin embargo hay que dejar constancia de que, de hecho, tal como lo plantea el concepto de ajuste, se llevó a cabo una transformación hacia bienes transables, en particular de exportación, que beneficia en especial al sector moderno. A partir de 1990 este proceso perdió dinamismo, pues el empleo disminuyó tanto en el

---

Muchas veces se ha comprobado que incluso hay campesinos que temporalmente realizan trabajos fuera de su finca; con frecuencia contratan trabajadores asalariados para la cosecha.

[9] Entre 1985 y 1989, los salarios mínimos en el sector agropecuario crecieron un 1,2% anual y el salario medio un 0,2%, un comportamiento parecido a los aumentos salariales generales del país (PREALC 1992). En 1990 y 1991, en términos reales los salarios mínimos agropecuarios bajaron en 1,8 y 2,1% respectivamente (CEPAS 1992: 45).

[10] Si en los cálculos se excluyeran las vinculaciones causadas por los cambios metodológicos realizados en la encuesta de hogares (véase nota 6), para 1992 este porcentaje bajaría a 22,7% (MEIC-MTSS 1992).

[11] Se define como la relación entre el número de desempleados que con anterioridad estaban ocupados en el sector agropecuario, y la población económicamente activa de ese sector (= suma de ocupados y desocupados agropecuarios en el momento de la encuesta de hogares).

sector tradicional como en el moderno. Sobresale el marcado decrecimiento del número de trabajadores familiares no remunerados, el cual indica un cambio hacia actividades no agropecuarias.

El análisis de las modificaciones que se dieron en el empleo agropecuario en *Honduras* en la década de los ochenta se dificulta por la falta de datos completos. Después del censo de población de 1974 y de una encuesta con fines demográficos en 1983, es apenas a partir de 1988 que se realizan con regularidad encuestas de hogares a nivel nacional. Para fines de la presente investigación, no obstante, esta escasez de datos para principios de la década no constituye un problema, si se considera que recién en 1990 el gobierno de Callejas puso consecuentemente en marcha el ajuste estructural.

También en Honduras, antes de 1980, la participación del sector agropecuario en el empleo total decreció, reduciéndose de un 64% en 1970 a un 57% en 1980 (PREALC 1986: 75). En términos absolutos, en cambio, el empleo agropecuario aumentó de forma marcada: para los años setenta, se estimó un incremento de 92.000 personas (+1,6% anual; PREALC 1987: 38). Para el decenio de los ochenta se puede calcular que se mantuvo esta doble tendencia, de un crecimiento del empleo agropecuario en términos absolutos y un decrecimiento en términos relativos. Sin embargo, las tasas de crecimiento del empleo en esta rama de actividad se están reduciendo, lo que parece indicar que la capacidad del sector campesino de actuar como refugio para mano de obra excedente se está acercando a sus límites ecológicos y socio-económicos (Weller 1994). Desafortunadamente, los datos disponibles no permiten un análisis del comportamiento del empleo en este sector durante los años críticos al inicio de ese decenio.

La estructura del empleo agropecuario no cambió de manera significativa en el período pre-ajuste: Según los datos de los censos de población, durante el período 1974-88, la participación de los trabajadores asalariados se redujo levemente del 29,0 al 27,7%, mientras que el empleo en unidades familiares (trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados) aumentó del 63,3 al 64,8% (DGEC 1976 y 1990).

A principios de 1990, la administración Callejas inició un programa de ajuste estructural muy riguroso. Los datos de las encuestas de hogares para el período entre el último año pre-ajuste (1989) y 1992, muestran un comportamiento heterogéneo del empleo agropecuario. En una primera fase (1989 a 1990), éste aumentó de forma leve. El contexto económico se asemejó al de Costa Rica en 1981-82, aunque en Honduras la crisis no llegó a ser tan profunda:

—una tasa de crecimiento negativa para la economía en su conjunto, con una situación un poco más favorable en el caso de la agricultura;

—una fuerte devaluación en términos reales, que encareció los insumos importados;

—un alto índice de inflación, que llevó a pérdidas de los ingresos reales en prácticamente todos los sectores. En la agricultura tradicional, ésos ingresos bajaron en un 10% (Martínez 1993: 30).

En este contexto, el empleo agropecuario sufrió las alteraciones siguientes (cuadro No. 2):

—el trabajo asalariado se acrecentó marcadamente, más que todo en el sector moderno;

—el número de campesinos que no cuentan con trabajadores asalariados decreció claramente, en tanto que el número de trabajadores familiares no remunerados aumentó.

Cuadro No. 2

Honduras: volumen y estructura del empleo agropecuario, 1989-1992 (miles de personas)

	1989	1990	1991	1992
Total sector agropecuario	629	642	616	640
Cuenta propia	296	275	315	297
Trabajadores familiares no remunerados	127	143	133	125
Patronos	11	6	3	3
Asalariados	195	210	165	213
Sector moderno/sector agropecuario (%)	18,3	21,1	22,2	27,2
Sector tradicional/sector agropecuario (%)	81,7	78,9	77,8	72,8
Empleo agropecuario/empleo total (%)	45,1	43,3	40,5	38,2

Fuente: SECPLAN (varios años); encuestas de hogares de la DGEC (Honduras); Martínez 1993.

En términos generales, el empleo mostró dinamismo en el sector moderno de la agricultura, y se estancó en el tradicional. Igual que en la Costa Rica de principios de los ochenta, este

comportamiento se puede explicar de la siguiente manera: la baja de los ingresos reales obligó a una parte del campesinado a buscar empleo asalariado, a la vez que la devaluación varió los precios relativos de los factores de producción, haciendo más rentable la utilización de mano de obra [12]. Al mismo tiempo, la crisis en los sectores urbanos frenó la migración del campo hacia las ciudades, generando así un incremento del trabajo familiar no remunerado.

En 1991 el sector agropecuario creció fuertemente, con una tasa por encima del resto de la economía. Este dinamismo se reflejó en los ingresos del trabajo, los cuales aumentaron de forma acentuada en el sector moderno, pero también en el tradicional (Martínez 1993). En 1992, en cambio, el crecimiento de la producción agropecuaria fue muy bajo. Al analizar los cambios ocurridos entre 1990 y 1992, se notan algunas tendencias parecidas a las observadas en Costa Rica en los años de estabilización (1982-85) que siguieron a la crisis aguda. Otras tendencias parecen reflejar la situación específica de Honduras, caracterizada por una superposición de medidas de estabilización y de ajuste estructural:

—el empleo agropecuario dejó de crecer, para estabilizarse en el elevado nivel alcanzado en los años de crisis;
—muchos campesinos retornaron a sus parcelas, por lo que el número de trabajadores por cuenta propia volvió a alcanzar el nivel de 1989;
—el número de patronos bajó, lo que indica que los ingresos de una gran parte de los campesinos siguen siendo bajos;
—el número de trabajadores familiares no remunerados volvió al bajo nivel de 1989, lo cual obviamente refleja mejores posibilidades de empleo fuera de la economía campesina;
—el trabajo asalariado se estabilizó en el nivel de 1990, el cual estaba levemente por encima del de 1989, y el sector moderno está absorviendo una proporción creciente de este empleo.

Se puede resumir diciendo que después del ajuste estructural el empleo agropecuario en Honduras aumentó en términos absolutos, no obstante perdió importancia con respecto al empleo total. Estas tendencias son las mismas que se habían observado antes de las reformas. El incremento del empleo se concentra en el trabajo asalariado en el sector moderno. Igual que en Costa Rica, entonces, se observa una modernización del mercado de trabajo agropecuario como consecuencia del ajuste estructural. Esto contribuye a mejorar la situación social en el campo, si se considera

[12] No obstante, la agricultura "moderna" ha sido el único sector de mayor importancia, donde en 1989-90 los ingresos reales no bajaron (Martínez 1993). Esto fue posible gracias al gran aumento de las utilidades que resultó de la devaluación.

que los ingresos promedio del trabajo en el sector moderno de la agricultura exceden en un 74% los del sector tradicional.

Por otro lado, la economía campesina se debilitó en el transcurso del ajuste. Pese a que en 1992 el número de campesinos y trabajadores familiares no remunerados se estabilizó en el nivel de 1989, la capacidad económica de ese sector se parece haber reducido, lo que se refleja en una marcada disminución del número de patronos y asalariados en la agricultura tradicional. Ante ingresos decrecientes, es obvio que un mayor número de fincas campesinas se tiene que limitar al empleo de mano de obra familiar. La modernización parece estar restringida al sector capitalista, profundizando de este modo la polarización en el agro. En Honduras, esta tendencia ya existía en décadas anteriores y constituye una importante diferencia frente al desarrollo más incluyente de Costa Rica. En vista del gran tamaño del sector campesino se puede prever que esto agravará los probemas sociales de las zonas rurales, y que esta tendencia apenas será compensada de manera parcial por la expansión del sector moderno. Hay otros indicios de que la reestructuración del sector agropecuario no resolverá los problemas laborales. Si bien es verdad que entre 1989 y 1992 el desempleo abierto en el sector disminuyó de forma leve (del 1,1% al 0,7%), al mismo tiempo el subempleo visible creció (del 1,9% al 3,2%). Sólo la reducción del subempleo invisible (del 58,0 al 50,4%), presumiblemente una consecuencia de la expansión del sector moderno, muestra una cierta mejora. Hay que considerar, empero, que éste sigue siendo extremadamente elevado [13].

3. El crecimiento de las exportaciones no tradicionales y su contribución a la generación de valor agregado nacional y de divisas

Después de la crisis económica a principios de la década de los ochenta, los gobiernos de Costa Rica y de Honduras vieron en la diversificación y el aumento de las exportaciones un elemento clave para el crecimiento económico [14]. A corto y mediano plazo, la maquila industrial y las EANT son consideradas las actividades

---

[13] En los cálculos del subempleo no se tomaron en cuenta los trabajadores familiares no remunerados. Si éstos se incluyeran, el nivel del subempleo (en especial el invisible) aumentaría aún más.

[14] Ya en los años setenta, empero, ambos países realizaron algunos esfuerzos para incrementar y diversificar las exportaciones por medio de incentivos fiscales.

más prometedoras. Para complementar las reformas macroeconómicas, ambos países crearon amplios sistemas de incentivos, además de programas de asistencia técnica en gran parte financiados por fuentes externas. De estas medidas no solamente se esperaron impulsos para el crecimiento económico sino también para el mercado de trabajo, pues las actividades mencionadas suelen ser intensivas en el uso de mano de obra.

Costa Rica, a partir de 1985, logró tasas de crecimiento impresionantes en las exportaciones no tradicionales. Entre 1985 y 1992, éstas ascendieron al 22,4% por año para el sector agricultura, ganadería y pesca, e incluso al 25,1% si se consideran únicamente los productos agrícolas no tradicionales (EANT) [15]. En Honduras, ya a partir de 1982 se registró un marcado crecimiento de las exportaciones no tradicionales del sector agricultura, ganadería y pesca, aunque con tasas mucho más modestas que en Costa Rica. Este crecimiento, no obstante, se concentraba de manera creciente en el rubro de la pesca, y sobre todo en el cultivo de camarones [16]. Entre 1982 y 1992, el valor de las EANT se expandió a una tasa anual del 4,9%; este crecimiento, sin embargo, se concentró en los primeros años del período, mientras que las exportaciones perdieron su dinamismo desde la segunda mitad de la década de los ochenta y su volumen se mantuvo en la práctica en un nivel constante. Entre 1982 y 1992, la participación de las EANT en las exportaciones totales aumentó del 3,1 al 11,8% en Costa Rica, y del 5,2 al 6,9% en Honduras.

A continuación se analizará en qué grado las EANT acrecientan el valor agregado nacional (VAN) y mejoran la balanza de divisas [17]. Desafortunadamente, la disponibilidad de datos actualizados para una estimación del VAN de las EANT es muy deficiente. En 1990, la organización no gubernamental hondureña ADAI realizó un estudio sobre la protección efectiva de la agricultura. Para este fin levantó datos bastante detallados acerca de la estructura de costos y la dependencia de importaciones en diferentes niveles de la producción (ADAI 1990). La presente

---

[15] Todos los datos en éste y el siguiente inciso se obtuvieron mediante cálculos propios con base en cifras de las direcciones generales de estadística y censos de Costa Rica y Honduras.

[16] Véase al respecto el capítulo de Stanley en este tomo.

[17] El VAN se define como la participación de los nacionales en los ingresos provenientes del trabajo y del capital que se generan a través del proceso productivo hasta el embarque. El VAN es equivalente a la generación neta de divisas si se interpreta la diferencia entre el VAN y el valor de exportación de una actividad como salida de divisas. Lo anterior implica el supuesto de que las utilidades de los extranjeros serán transferidas al exterior, mientras que los nacionales invierten o consumen sus ingresos en el país.

estimación del VAN de las EANT en ambos países de basa en estos datos [18].

En el cuadro No. 3 se presenta, para los casos de algunos cultivos no tradicionales de exportación y el café en Honduras, los resultados de tres diferentes formas de calcular la participación del VAN en el valor de exportación. Para tales fines se toman en cuenta, por un lado, el peso de los insumos importados para la producción agrícola, el procesamiento y el transporte así como, por otro lado, la procedencia de los exportadores, a saber, si se trata de nacionales o extranjeros. Respecto a esta diferenciación según el país de origen, las siguientes fuentes de ingresos son importantes:

—las utilidades netas de los exportadores; nótese que las políticas de ajuste estructural permiten una repatriación libre de éstas;
—los intereses a pagar para el financiamiento del proyecto de exportación;
—los subsidios a la exportación; debido a que los fondos correspondientes se generan en otras actividades económicas, considerando estos subsidios el valor agregado neto de los sectores exportadores se reduce en todos los casos. Si bien no se calculó el VAN neto, más adelante este dato es importante para la interpretación del VAN como contribución a la balanza de divisas. Aunque la forma de pago consiste en certificados en moneda nacional, se pueden utilizar estos ingresos adicionales para cubrir gastos locales, de manera que se liberen fondos adicionales para la transferencia al exterior [19].

---

[18] En Costa Rica, el Consejo Nacional de Inversiones lleva un registro de datos para estimar el VAN con el fin de establecer el volumen de los incentivos fiscales para la exportación no tradicional (Certificados de Abono Tributario, CAT). Los datos de este registro, empero, son considerados confidenciales; además, probablemente están sesgados, tomando en cuenta que las empresas informantes pueden tener un interés en inflar el VAN, porque así pueden incrementar los incentivos fiscales.

[19] El año de referencia de los cálculos siguientes, 1988, el lempira estaba sobrevaluado, lo que se compensó parcialmente con subsidios cambiarios (Certificados Transferibles de Opción de Divisas por Exportaciones, CETRA). Se incentivaron, además, las exportaciones no tradicionales con subsidios de exportación (CEFEX). Con la devaluación de 1990 se eliminaron tanto los CETRA como los CEFEX. La dimensión de la devaluación excedió claramente el grado de compensación de ambos instrumentos de fomento, de manera que estas medidas en su conjunto favorecieron a los exportadores. Ello se dio tanto el caso de Honduras, a partir de 1990, como en el de Costa Rica, donde se mantuvieron los CAT. Por eso, para el cálculo de la balanza de divisas habría que tomar en cuenta algunos cambios en relación con los datos presentados para 1988: 1) Los ingresos de los exportadores y, probablemente en un grado menor, de los productores agrícolas, subieron. 2) Los costos de los insumos importados crecieron. 3) Los salarios probablemente no

En la primera versión se parte de los supuestos de que los exportadores son nacionales y que sus ingresos, los subsidios que reciben y los pagos por intereses, son incorporados en el VAN. Este, por lo tanto, se calcula como:

$$(1)\quad VAN = X - IN_m$$

siendo X las exportaciones FOB e IN_m los insumos importados de todas las etapas de producción, incluyendo el transporte en el país. En la interpretación del VAN como contribución a la balanza de divisas, se supone que las ganancias de los exportadores y los intereses quedan en el país.

En la segunda versión se supone que los exportadores son empresas extranjeras, por lo cual el VAN se reduce por el valor de las utilidades netas P_x[20]. A su vez, el proyecto es financiado con fondos externos (por ejemplo, de la casa matriz), de modo que también los intereses correspondientes I son percibidos por extranjeros. En la interpretación del VAN como contribución a la balanza de divisas, se supone que las ganancias de los exportadores y los pagos de intereses son transferidos al exterior.

$$(2)\quad VAN = X - IN_m - P_x - I$$

En la tercera versión, finalmente, se restan del VAN calculado según la versión 2, los subsidios pagados en el año de referencia, 1989 (pagos de transferencia, TR_x), debido a que suponemos que los exportadores extranjeros los transfieren fuera del país:

$$(3)\quad VAN = X - IN_m - P_x - I - TR_x$$

los melones, sin embargo, el VAN ya es algo menor que en los otros productos[21]. La reducción del VAN en la versión 2 refleja, sobre todo, la importancia de las ganancias de los exportadores, a las que se hace referencia más adelante. La tercera versión, por

---

se beneficiaron de forma proporcional con respecto al ingreso por exportación en moneda nacional.
Los últimos dos aspectos limitan el VAN, mientras que las consecuencias del primero dependen del peso relativo de los exportadores nacionales y extranjeros. No hay datos sobre el peso cuantitativo de estos cambios.

[20] En la fuente original no se presentan los ingresos de los exportadores en forma disgregada. Aquí se resta un 30% de estos ingresos bruto como costos locales de los exportadores (salarios, comunicación, administración, etc.).

[21] El elevado VAN en la producción tecnificada de piña se debe a la alta participación del material vegetativo. Sin embargo, de hecho, con frecuencia es necesario importarlo, lo que tiene los efectos correspondientes en el VAN (Weller 1992: 80).

último, indica el peso de los subsidios para las exportaciones. Con la excepción del café, el cual como cultivo tradicional recibió bajos subsidios, el VAN se reduce de manera clara en todos los cultivos.

Cuadro No. 3

Honduras: participación del VAN en el valor exportado, 1988 (en %)

	Versión		
	1	2	3
Piña tecnificada	95,6	82,0	54,2
Café	87,9	62,9	57,9
Cacao	86,5	86,1	63,8
Plátano	92,8	59,4	32,5
Melón	84.,2	57,2	29,3

Fuente: cálculo propio con base en ADAI 1990, Weller 1992.

Si se consideran únicamente los insumos importados (versión 1), los cálculos muestran un VAN relativamente alto. En el caso de

Paso seguido, para una estimación del VAN del conjunto de las EANT se clasifican los cultivos no tradicionales más importantes según dos criterios:

—Según la intensidad en el uso de insumos. Para cultivos intensivos en el uso de insumos se emplean los datos del cuadro No. 3 para el melón, y para cultivos poco intensivos los correspondientes a los plátanos [22].

—Según el peso relativo de los exportadores nacionales o extranjeros, lo que implica el empleo de los datos de la versión 1 ó 2, respectivamente. En los casos de una participación significativa tanto de exportadores nacionales como extranjeros, se aplican valores intermedios (IM). Para el cálculo de la contribución de las EANT a la balanza de divisas en los casos

[22] Para la piña y el cacao se emplean los datos presentados para estos cultivos en el cuadro No. 3.

de un alto peso de los exportadores extranjeros, por separado se toma en cuenta la transferencia de los subsidios de exportación (versión 3)[23].

Sin duda, este método tiene sus debilidades, principalmente por las oscilaciones del precio de las EANT y la consiguiente variación del VAN para todos los productos de un año para otro. Algunas razones ya mencionadas hacen suponer que el VAN de las EANT, de hecho, es menor que el que se calcula aquí:

—Los ingresos de los productores agrícolas extranjeros aquí forman parte del VAN.
—Los subsidios reducen la proporción del VAN neto en el conjunto de los ingresos percibidos en el contexto de las EANT, incluso en los casos de los productores nacionales.
—La devaluación encarece las importaciones y aumenta las ganancias de los exportadores.
—El VAN de un producto tan importante en ambos países como es la piña, evidentemente es sobrevalorado.

En la interpretación del VAN como contribución a la balanza de divisas se ignoran posibles transferencias de parte de productores o exportadores nacionales, lo que sobrevalora de forma adicional esta contribución. Por otra parte, en los cálculos que se basan en las versiones 2 y 3 se supone una transferencia completa de las ganancias de los exportadores, de los intereses y (en la versión 3) de los subsidios, lo que en la realidad probablemente se da sólo en casos extremos, por lo que aquí se genera una subestimación de la contribución de las EANT a la balanza de divisas.

Con base en la metodología presentada y utilizando los datos sobre las exportaciones para 1992, se puede calcular para las EANT una proporción del VAN en el valor exportado bruto de un 75,8% en Costa Rica y de un 76,7% en Honduras. Si se interpreta el VAN como contribución a la balanza de divisas, la salida de capitales en Costa Rica alcanzó US$46,4 millones, de los cuales 21,0 millones correspondieron a la importación de insumos y 25,4 millones a la transferencia de ganancias e intereses. Para Honduras, los cálculos llevan a una salida de divisas de US$11,0 millones, de los cuales 4,7 millones se gastaron en la importación de insumos y se transfirieron 6,3 millones en ganancias e intereses.

Si se toman en cuenta los subsidios pagados a exportadores extranjeros, la contribución de las EANT a la balanza de divisas se

---

[23] Este cálculo se realiza con base en los subsidios vigentes en 1988 para el caso de Honduras, y con una tasa de 15% del valor FOB en el caso de Costa Rica.

reduce a un 66,8% del valor bruto exportado en Costa Rica, y a un 57,1% en Honduras. La mayor reducción del VAN en Honduras que en Costa Rica se debe a la mayor presencia de empresas exportadoras extranjeras. En términos absolutos, la incorporación de estos subsidios al cálculo lleva a una salida de divisas de US$63,7 millones en el caso de Costa Rica (42,7 millones de transferencias de ganancias e intereses) y US$20,2 millones en Honduras (15,5 millones de transferencias de ganancias e intereses).

Debido a los factores mencionados que influyen en una sub- o en una sobreestimación, es difícil estimar hasta dónde estos resultados reflejan la realidad. La balanza de pagos de Costa Rica, por ejemplo, muestra para 1992 una transferencia oficial total de ganancias de US$87,1 millones. En vista de la importancia reducida de las EANT para el conjunto de las exportaciones (aproximadamente el 10%), la diferencia entre la transferencia potencial de ganancias e intereses en las EANT y este dato global indica que en las EANT no se aprovecha totalmente este potencial de transferencias y que, por lo tanto, su contribución a la balanza de divisas es mayor que la calculada con base en el VAN. No obstante, las mencionadas transferencias se contabilizan en diferentes posiciones de la balanza de pagos, lo que dificulta una comparación directa de estos datos. Por ejemplo, es de suponer que la transferencia de intereses en el contexto de las EANT llegue a niveles importantes [24]. Pero debido a que en la balanza de pagos no se distingue si los pagos de intereses contabilizados se basan en créditos privados o públicos, no tenemos cifras de referencia para nuestros cálculos sobre las EANT.

Finalmente, se conoce una serie de mecanismos de fuga de capitales (Boyce 1991). Estos podrían ser importantes en Costa Rica, donde los subsidios incentivan una declaración de altos ingresos brutos por exportaciones, pero un impuesto del 15% para la transferencia de ganancias podría estimular a las empresas a declarar ganancias bajas, lo que resulta fácil sobre todo en el caso de empresas internacionalmente integradas. En Honduras, después de la devaluación y la eliminación de los subsidios de exportación, ya no existen incentivos para cambiar la facturación de las exportaciones brutas, en tanto que el impuesto sobre la renta es posible que genere sub-declaraciones respecto a las ganancias y fuga de capitales.

---

[24] El gerente de la mayor empresa de AENT en Costa Rica, afirmó en una entrevista en 1988 que la empresa no generaba ganancias, debido a las obligaciones de pagar los créditos (amortizaciones e intereses) a la casa matriz (Anderson, Lee, Pindeco, comunicación personal, San José 18.III.1988).

En resumen, la dependencia de las EANT de las importaciones de insumos y la estructura de propiedad limitan el VAN, a la vez que posibilitan una elevada salida de divisas. Si bien es probable que una parte de las ganancias, incluso de las empresas exportadoras extranjeras, se quede en los países de la región, se puede constatar que la proporción de la transferencia potencial en el valor generado es significativa y que la transferencia real puede crecer, tanto por el estancamiento de ciertos sectores como por un impacto negativo de cambios macroeconómicos en el clima de las inversiones [25].

4. Efectos de la agricultura no tradicional sobre los ingresos y su distribución

Basándose en la misma fuente que se utilizó para estimar el VAN, se puede calcular también la distribución de los ingresos generados en la producción y la comercialización de algunos productos agropecuarios no-tradicionales (cuadro No. 4). Como se mencionó antes, se trata de datos levantados en Honduras en 1988. En el cuadro No. 4 los salarios, así como las ganancias de los productores agropecuarios y los exportadores, corresponden a ingresos netos (sin descontar impuestos); los demás factores, a ingresos brutos.

Pese al hecho de que se estimaron altos costos relativos para administración y otros, es evidente que los exportadores logran apropiarse una porción considerable de las ganancias generadas en las mencionadas actividades. Más aún, si se toman en consideración los subsidios a la exportación. Como ya se dijo, los casos de la piña y el cacao constituyen excepciones; por lo tanto, en otros cultivos los productores agropecuarios reciben una proporción mayor de los ingresos, mientras que en los demás cultivos ésta apenas varía entre el 9 y el 15% del valor de exportación. Si se excluye el caso atípico del cacao, la participación de los salarios oscila entre el 6% en el caso del cultivo técnificado de la piña y el 16% en la producción cafetalera, la cual se caracteriza por un uso intensivo de mano de obra.

Kaimowitz (1992) estimó para toda Centroamérica que alrededor del 25% de los productos agropecuarios no tradicionales son producidos por empresas transnacionales, el 40% por empresas medianas y grandes (tanto de inversionistas nacionales como

---

[25] En Costa Rica, las transferencias oficiales de ganancias ya aumentaron claramente en el contexto de la expansión exportadora desde mediados de los años ochenta, en tanto que estas transferencias se estancaron en Honduras (CMCA, varios años).

extranjeros) y el 35% por campesinos. En Costa Rica y Honduras las empresas extranjeras tienen un gran peso no sólo en la exportación, sino también en la producción. Esto es válido en especial para los casos de la piña; las flores, los helechos y otras plantas ornamentales; el aceite de palma y los cítricos.

Cuadro No. 4

Honduras: generación y distribución de los ingresos en algunos productos de exportación, 1988
(en % del valor FOB de exportación)

	Piña	Café	Cacao	Plátano	Melón
Agricultura					
Salarios	6,3	15,9	24,2	12,6	9,2
Otros costos de producción	22,4	21,3	29,8	15,8	19,7
Ganancias del productor	25,5	14,9	40,7	9,2	12,0
Empaque	25,8	15,4	8,9	15,8	20,4
Transporte en el país	3,8	1,0	1,4	2,4	3,6
Operaciones portuarias	1,0	0,8	0,9	0,6	0,7
Exportación					
Costos*	4,6	9,3	1,8	13,2	10,3
Ganancias	10,6	21,6	-7,9	30,9	23,9
Subsidios a la exportación	27,8	5,0	25,8	26,9	28,2

* Se estima que los costos de administración y otros, equivalen al 30% de las ganancias brutas de los exportadores.
Nota: la suma de las columnas supera el 100% debido a que los subsidios no se calculan como parte del valor FOB.

Fuente: cálculos propios con base en datos de ADAI 1990 y Weller 1992.

En términos generales, la expansión de las EANT fortalece la agricultura capitalista y moderna, como se verá en la próxima

sección donde se discuten los efectos sobre el empleo. No obstante se debe señalar la participación relativamente alta de campesinos, si se considera que los productores tradicionales de exportación están involucrados únicamente en los cultivos de café y —en mucho menor grado— de caña de azúcar. Entre los productos no tradicionales, la presencia de campesinos sobresale en raíces y tubérculos (yuca y otros), algunas frutas (como melón), verduras (chayote), especies (pimienta y cardamomo), plantas oleaginosas (palma africana, ajonjolí) y algunas plantas ornamentales. Esta participación en actividades de EANT requiere de muchas precondiciones. Para cumplir con ellas los campesinos a menudo necesitan vínculos estrechos con empresas exportadoras, a veces por medio de contratos (Altenburg-Weller 1992). En casos aislados, los campesinos logran exportar a través de cooperativas propias.

Estudios de caso que el autor realizó para PREALC, determinaron que las actividades no tradicionales que se caracterizan por una fuerte presencia de campesinos son muy diferenciadas respecto a los costos de producción, la intensidad en el uso de mano de obra y los ingresos producidos (Weller 1992: 126 ss.). En términos generales, se pueden diferenciar dos grupos de productos:

—Productos intensivos en el uso de tecnología, insumos y mano de obra, con costos de producción elevados. En su mayoría se trata de productos que se cultivan específicamente para mercados de exportación. Estos se caracterizan por un estrecho enlace con las empresas exportadoras, las cuales facilitan a los campesinos el acceso a capital, tecnología y mercados. En estos casos, las relaciones entre los productores y los exportadores se regulan de manera predominante mediante contratos de producción. Los campesinos dependen en gran medida de la empresa exportadora, no obstante sus ingresos promedio son relativamente altos.

—Productos de menor intensidad en el uso de tecnología, insumos y mano de obra, y por ende costos de producción bajos. Estos suelen ser productos tradicionales de la agricultura campesina en la región. La producción se destina a menudo a diferentes mercados (autoconsumo; mercados local, nacional y de exportación), y los nexos con los exportadores son irregulares. Los ingresos promedio son relativamente bajos.

En el cuadro No. 5 se comparan datos de las Encuestas de Hogares acerca de los salarios agropecuarios medios con los salarios pagados en diferentes actividades agrícolas no tradicionales. Estos últimos se obtuvieron por medio de una encuesta de PREALC

sobre la situación del empleo y los ingresos en las EANT, realizada bajo la dirección del autor [26].

Cuadro No. 5

Salarios agropecuarios promedio en Costa Rica y Honduras a finales de 1990/principios de 1991 (en colones y lempiras)

	Costa Rica	Honduras
Agricultura	15.600	187
Sector moderno	17.000	228
Sector tradicional	11.300	130
Chayotes	11.300	-
Plantas ornamentales (D. massangeana)	12.900	-
Yuca	16.900	-
Melones	-	256
Plátanos	-	256
Naranjas	-	324

Observaciones: las cifras sobre salarios en la agricultura y los sectores moderno y tradicional corresponden a empleados con residencia en zonas rurales; únicamente la cifra para el conjunto de la agricultura en Costa Rica corresponde a todos los asalariados. Los datos fueron modificados para compensar el efecto inflacionario que se estimó como sigue: Costa Rica, julio 1990-enero 1991: 15%; Honduras, septiembre a diciembre 1990: 8%.

Fuente: banco de datos de PREALC (para agricultura); encuesta de PREALC (para los diferentes cultivos).

En Costa Rica se observa una concordancia notable de los salarios en los cultivos de chayote y plantas ornamentales con la agricultura tradicional, en tanto que los salarios en el cultivo de la

[26] Cabe mencionar que, salvo los rubros de yuca en Costa Rica y naranjas en Honduras, la encuesta ha sido realizada predominantemente entre empleados de empresas pequeñas y medianas.

yuca coinciden con los salarios promedio en la agricultura "moderna". Si se excluye del análisis a los empleados de una empresa grande que paga salarios comparativamente altos, los salarios devengados en la producción de yuca (13.000 colones) tampoco difieren mucho de los niveles de la agricultura tradicional. Esto significa que las EANT no introducen en la estructura salarial "enclaves" con salarios superiores, ni originan una tendencia hacia aumentos generales de los mismos. En las actividades no tradicionales se pagan salarios promedio y se reproduce la estructura salarial existente: al igual que en la agricultura costarricense en general, las diferencias en los salarios dependen del tamaño de la empresa, con las empresas grandes (el sector moderno) pagando salarios más elevados que los agricultores pequeños y medianos (el sector tradicional).

En Honduras, en los cultivos de melón y plátano los salarios promedio exceden de forma leve, y en naranjas de forma muy marcada, los promedios del sector moderno. Los salarios en el sector tradicional son mucho más bajos. Aun en empresas de menor tamaño dedicadas a cultivos no tradicionales, los salarios son relativamente altos. Sin embargo, existe una diferenciación entre los niveles salariales de las empresas pequeñas y las grandes. En el caso del plátano y el melón, los asalariados en empresas pequeñas ganan 208 lempiras, lo que los ubica por debajo del promedio en el sector moderno, pero muy por encima de la agricultura tradicional. La producción de naranjas constituye un "enclave salarial" con promedios muy altos. En su interior, éste refleja las diferencias usuales entre los sectores moderno y tradicional: los empleados de una plantación grande ganan en promedio 407 lempiras, casi el doble de la remuneración en empresas pequeñas (210 lempiras).

A diferencia de Costa Rica, las empresas dedicadas a las EANT en Honduras pagan salarios muy por encima del nivel de la agricultura en su conjunto [27]. Si se considera que existe un gran exceso de mano de obra, que se expresa principalmente en un gran número de trabajadores familiares no remunerados, esto no se puede explicar apenas por la relación entre la oferta y la demanda. Al parecer hay que tomar en cuenta otros factores, tales como los factores institucionales.

[27] Cabe anotar que, medido en US-$, el nivel salarial de Costa Rica es mucho más elevado que el hondureño.

5. Los efectos de las EANT sobre el empleo

A las EANT a menudo se les atribuye un uso muy intensivo de mano de obra. Por lo tanto, se espera de estas actividades una contribución relevante a la solución de los problemas de los mercados de trabajo en zonas rurales. A continuación se calcula el volumen y la estructura del empleo en las EANT a principios de los años noventa para Costa Rica y Honduras [28]. Estos cálculos demuestran que, pese a una alta intensidad del trabajo por superficie cultivada en algunos rubros, la generación de empleo en las EANT es muy modesta. No obstante, hay algunas características estructurales de este sector que merecen especial atención.

El cuadro No. 6 muestra que la producción y el empaque generaron en Costa Rica en 1992 el equivalente a unos 17.250 empleos-año. Estos se concentran en los rubros de flores y follajes (flores, helechos, otras plantas ornamentales, semillas), frutas (piña, melón, cítricos), así como verduras, raíces y tubérculos (chayote, yuca y otros). Algunos de estos productos ya se exportaban a principios del decenio de los ochenta, pero desde mediados de ese decenio el volumen aumentó de forma acentuada en todos los casos mencionados. Las exportaciones de otros productos no tradicionales bajaron, permanecieron estancadas o fluctuaron fuertemente, con los respectivos efectos sobre el empleo. Este fue el caso del cacao, los plátanos, las fresas, el cardamomo y la pimienta, entre otros.

En Honduras, el empleo en las EANT en 1992 equivalió a casi 12.000 empleos-año, con énfasis en la producción de frutas y verduras. Las frutas de mayor relevancia fueron el melón, los cítricos y la piña, y en la exportación de verduras predominaron los pepinos. A finales de los años ochenta y principios de los noventa, las exportaciones crecieron en todos los productos mencionados. Sin embargo, también aquí las exportaciones de productos no tradicionales "antiguos" decrecieron. Esto es válido para los casos del cacao, los plátanos, el aceite de palma y el tabaco. Debido a este comportamiento, el empleo en el conjunto de las EANT decreció de forma leve en el período comprendido entre 1989 y 1992.

---

[28] Los cálculos se basan en resultados de un estudio previo (Weller 1992: 100ss.), que se proyectaron con cifras actualizadas de exportación. Para estos efectos se supone una intensidad constante del trabajo en relación al volumen de exportación.

Cuadro No. 6

Empleos-año en agroexportaciones no-tradicionales en Costa Rica y Honduras, 1992

	Costa Rica	Honduras
Ornamentales		
Flores	2.013	-
Helechos	942	45
Otras plantas ornamentales	2.253	314
Semillas	1.224	-
Frutas		
Piña	2.479	763
Melón	1.177	2.918
Cítricos [1)]	403	2.922
Plátano	218	389
Fresa	15	-
Mango	104	-
Maracuyá	26	-
Papaya	18	-
Verduras, raíces y tubérculos		
Yuca	1.265	-
Ñampí, tiquisque y otros.	1.396	-
Jengibre	76	-
Raicilla	162	-
Chayote	1.219	-
Palmitos	259	-
Otros	-	1.799
Productos diversos		
Ajonjolí	-	235
Cacao	261	317
Cardamomo	81	366
Pimienta gorda	-	93
Pimienta	263	-
Coco	37	-
Macadamia	486	-
Aceite de palma	877	506
Tabaco	-	1.311
Total	17.256	11.976

Observaciones: empleos temporales fueron convertidos en empleos-año. Solamente se consideraron empleos que corresponden a las exportaciones en el año respectivo. Las cifras, por lo tanto, no reflejan los empleos en el

establecimiento y cuidado de plantaciones que aún no han llegado a la edad para cosechar. Las cifras para Costa Rica se refieren en 1991 a los casos de semillas, mango y maracuyá, y para 1993 al caso de los cítricos. El empleo en cítricos incluye la producción de concentrados. El signo (-) indica cantidades insignificantes.

Fuente: Weller 1992, SEPSA 1992, estadísticas nacionales de exportación, entrevistas con productores.

Los empleos directos generados por las EANT correspondieron a un 6,9% del empleo agropecuario en Costa Rica, y a un 1,9% en Honduras. En relación al empleo rural, la participación de las EANT bajó a un 3,5% y un 1,4%, respectivamente. Hay que tomar en consideración que una parte del empleo en las EANT es por temporada, por lo que el número de personas involucradas en la producción es mayor, no obstante lo mismo ocurre en las estadísticas sobre el empleo agropecuario en su conjunto: siempre hay una parte de los empleados temporales que no son censados, pues al momento de la encuesta respectiva no están empleados o se encuentran trabajando en otras actividades [29].

El empleo en las EANT se concentra en la fase agrícola, aunque en algunos rubros (sobre todo ornamentales) también el empaque requiere de mucha mano de obra. Esto lleva a una participación considerable de estas actividades conexas en el empleo total de las EANT, en particular en Costa Rica (aproximadamente un 26% en Costa Rica y un 7% en Honduras). En el empaque, y en algunos cultivos igualmente en las labores agrícolas (por ejemplo, ornamentales y la producción de verduras), el empleo femenino es bastante generalizado. La participación de las mujeres en el empleo en las EANT, por lo tanto, se ubica muy por encima del promedio del sector agropecuario. En Honduras, las mujeres representan el 25% del empleo en las EANT, mientras que en Costa Rica, debido a la mayor incidencia de las ornamentales, esta participación llega incluso a un 34% (cuadro No. 7).

---

[29] En el estudio citado también se estimaron los efectos indirectos sobre el empleo (Weller 1992: 112-115). Partiendo del supuesto de que la intensidad del trabajo en las actividades indirectas sea igual en los dos países, se estimó un empleo-año indirecto por cada 5 (Costa Rica), respectivamente 14 (Honduras), empleos directos. Si esta relación se aplica a las cifras arriba mencionadas, las AENT han creado el equivalente de 3.700 (Costa Rica), respectivamente 860 (Honduras), empleos-año en actividades conexas a la producción agrícola.

Cuadro No. 7

Participación femenina en el empleo en agroexportaciones no-tradicionales, Costa Rica y Honduras 1992 (en %)

	Costa Rica			Honduras		
	Fase agrícola	Empaque	Total	Fase agrícola	Empaque	Total
Ornamentales	55,6	57,8	56,4	70,7	63,3	69,3
Frutas	8,7	44,7	13,0	15,7	50,4	17,7
Verduras, raíces y tubérculos	11,7	77,7	32,0	65,0	69,8	65,3
Otros [1]	16,0	21,1	16,5	22,4	55,5	26,1
Total	25,3	60,6	34,4	23,0	54,3	25,4

1) Nueces, especias, plantas oleaginosas, tabaco.

Fuente: ver el cuadro No. 6.

El empleo en actividades de empaque siempre es asalariado. En la producción agrícola, en cambio, hay una situación más diferenciada, lo cual se explica por los distintos grados de participación campesina en los dos países. En Costa Rica, los campesinos están involucrados en una variedad de productos importantes como raíces y tubérculos, chayote, algunas plantas ornamentales y plátanos. En Honduras, empero, participan en pocos cultivos, cuyas exportaciones además se encuentran estancadas (cacao y cardamomo). Los agricultores que producen por cuenta propia y sus familiares no remunerados en conjunto, constituyeron un 20% del empleo en las EANT en Costa Rica, comparado con un 8% en Honduras. En ambos países la relevancia de los campesinos está decreciendo, pues en 1989 éstos todavía correspondían a un 23 y un 13%, respectivamente (Weller 1992: 117). Esto implica que la expansión de las EANT favorece la generalización del trabajo asalariado en la agricultura. Hay que tomar en cuenta, asimismo, que si se considera el empleo en el empaque, la participación de agricultores por cuenta propia y sus familiares no remunerados baja aún más, llegando a un 15% en Costa Rica y un 7% en Honduras (cuadro No. 8).

Cuadro No. 8

Empleo en agroexportaciones no-tradicionales, según categoría de ocupación, Costa Rica y Honduras, 1992 (%)

	Costa Rica			Honduras		
	Trabajo familiar	Trabajo asalariado		Trabajo familiar	Trabajo asalariado	
		permanente	estacional		permanente	estacional
Flores y follajes	9,6	70,4	20,0	0,0	85,5	14,5
Frutas	6,8	55,9	37,3	4,0	26,9	69,2
Verduras, raíces y tubérculos	29,7	19,7	50,6	0,0	10,0	90,0
Otros 1)	15,6	64,4	19,1	26,6	39,8	33,6
Total	14,6	53,3	32,1	7,0	29,5	63,6

1) Nueces, especias, plantas oleaginosas, tabaco; en el caso de Honduras se excluye el tabaco, el cual depende en aproximadamente 10% del trabajo familiar.

Fuente: ver el cuadro No. 6.

El hecho de que la relevancia de la economía campesina en las EANT es marcadamente mayor en Costa Rica que en Honduras, indica que en el primer país ese sector es más diferenciado en lo interno. Existe un segmento más amplio de campesinos que son relativamente competitivos. Más arriba se senaló que en el período estudiado el número de patronos en la agricultura costarricense aumentó, en tanto que en Honduras disminuyó. Esto podría reflejar que el proceso de diferenciación interna todavía se está reforzando en Costa Rica.

Costa Rica y Honduras también se diferencian con respecto a la relación entre el empleo estacional y el permanente (cuadro No. 8). En las EANT de Costa Rica hay muchos cultivos que ofrecen empleo permanente. Tal es el caso de las flores y follajes que se cultivan en invernaderos, al igual que en las plantaciones de piña, donde las fluctuaciones estacionales de la cosecha son niveladas

por medio del uso de hormonas. En otros cultivos predomina el empleo estacional, como en el melón, las raíces y tubérculos y el cardamomo, pero estos tienen menor incidencia en el empleo total. Así, el empleo permanente es considerable en Costa Rica, tanto en la fase agrícola como en el empaque.

Por el contrario, en Honduras prevalece el trabajo por temporadas. Esto se debe a la gran importancia de productos estacionales, como el melón y las verduras, que se producen para la demanda invernal en los EE. UU., así como de productos que únicamente requieren de mucha mano de obra en sus respectivas épocas de cosecha. A diferencia de Costa Rica, el trabajo estacional aún predomina en la producción de piña, lo cual es probable que tenga su explicación en la legislación laboral. Empleos permanentes en cantidades considerables son ofrecidos sólo en los cultivos de cítricos y palma africana, y en la producción de semillas. En estos productos las empresas suelen tener planillas de empleados fijos, que por temporadas se complementan con trabajadores eventuales.

6. Conclusiones

El ajuste estructural ha tenido efectos considerables sobre el empleo y los ingresos en la agricultura. Los aspectos contractivos de esta política llevan —al menos temporalmente— a un mayor empleo en el sector agropecuario, pues ésta se convierte en "refugio" para los "excedentes" de mano de obra. Conforme a ello, los ingresos son bajos. Los aspectos expansivos del ajuste favorecen al sector moderno, el cual creció en los dos países estudiados. Al contrario de las expectativas de los defensores de esta política, la "modernización" del sector, que también se observa en el mercado laboral, no es acompañado por un incremento del empleo agropecuario. Esto tiene su origen en la gran sobreoferta estructural de mano de obra agrícola, que se expresa en altos índices de subempleo. Sin embargo, una fuerte expansión de las actividades agropecuarias "modernas" puede —junto al crecimiento del empleo no agropecuario— contribuir a la reducción de tal sobreoferta. El estudio de los efectos sobre el empleo y los ingresos que tienen las EANT, siendo éstas las actividades más dinámicas de la agricultura en este momento, nos dan algunos indicios para visualizar la relevancia de tal contribución.

En ambos países, aunque en mucho mayor grado en Costa Rica, se logró incrementar las EANT. El VAN, empero, está muy limitado por la dependencia de insumos importados y la estructura de la propiedad en los rubros respectivos. La pérdida potencial de divisas es considerable, si bien no es posible calcular con exactitud

la contribución neta de divisas de las EANT. La distribución del ingreso generado en las EANT muestra a menudo un elevado grado de concentración, sobre todo en manos de los exportadores. Solamente en casos excepcionales, organizaciones de pequeños productores han conseguido mejorar esta distribución mediante su participación en el empaque y la exportación.

El crecimiento de las EANT ha creado empleo, pero en relación al empleo agropecuario en su conjunto, su importancia es limitada. No obstante lo anterior, la contribución del nuevo segmento a la "modernización" del mercado de trabajo rural es relevante, más que todo por la divulgación del trabajo asalariado, específicamente para mujeres, y por las remuneraciones superiores al promedio, al menos en Honduras. En términos generales las EANT reproducen la estructura salarial existente en el sector agropecuario, con marcadas diferencias entre las remuneraciones de los sectores moderno y tradicional. En resumen, pese a ciertos efectos positivos sobre el empleo rural, el crecimiento del sector agropecuario vía las EANT, por sí solo no es la solución para los problemas de los mercados rurales de trabajo. Esta depende, sobre todo, de la generación de empleos no agropecuarios, tanto en el ámbito urbano como en el rural.

7. Bibliografía

ADAI (Ateneo de la Agroindustria, 1990): *Tasas de protección efectiva y costo de los recursos domésticos.* Tegucigalpa, mimeo.

Altenburg, Tilman-Weller, Jürgen (1991): "Kontraktproduktion-ein Instrument zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage von Kleinbauern?", en *Nord-Süd aktuell*, año 5, No. 5, págs. 387-397.

Boyce, James (1991): *La fuga de capitales en América Central entre 1971-1987: una estimación cuantitativa.* Cuadernos de Política Económica No. 6, Maestría en Política Económica, Universidad Nacional, Heredia (Costa Rica).

CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía, 1985): *Encuesta demográfica nacional de Honduras 1983.* San José.

CEPAS (Centro de Estudios para la Acción Social, 1992): *Costa Rica en el umbral de los años noventa: deterioro y auge de lo social en el marco del ajuste.* Tiempo presente. Cuadernos de CEPAS, año 1, No. 1.

CMCA (Consejo Monetario Centroamericano, varios años): *Boletín estadístico.* San José.

DGEC (Dirección General de Estadísticas y Censos, 1976): *Censo de población y vivienda 1974.* Tegucigalpa.

DGEC (1990): *Censo nacional de población 1988.* Tegucigalpa.

García-Huidobro, Guillermo et al. (1990): *La deuda social en Costa Rica.* Panamá-San José, PREALC.

Kaimowitz, David (1992): "Las exportaciones agrícolas no tradicionales de América Central: su volumen y estructura", en Mendizábal, Ana

Beatriz-Weller, Jürgen (coords.), *Exportaciones agrícolas no tradicionales del istmo centroamericano: ¿promesa o espejismo?* Panamá, CADESCA-PREALC, págs. 57-74.
Martínez, Daniel (1993): *Honduras: evolución de la producción, el empleo, el ingreso y la pobreza tras la aplicación de la política de ajuste (1989-1992).* Tegucigalpa, PREALC, mimeo.
Martínez, Daniel-Paz, Julio (1993): "Las políticas de ajuste y estabilización económica: efectos esperados sobre el empleo y los ingresos rurales", en PREALC (ed.), *¿Maíz o melón? Las respuestas del agro centroamericano a los cambios de las políticas económicas.* Panamá-Ginebra, págs. 53-78.
MEIC-MTSS (1992): *Encuesta de hogares de propósitos múltiples.* San José.
Möller, Alois (1987): *Migraciones internas y mercado de trabajo en San José, Costa Rica.* Panamá-Santiago, PREALC, Documentos de trabajo No. 300.
PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, 1986): *Cambio y polarización ocupacional en Centroamérica.* San José.
PREALC (1987): *Estadísticas e indicadores socioeconómicos del istmo centroamericano. 1950-1980.* Panamá-Santiago, Documentos de trabajo No. 292.
PREALC (1992): *Costa Rica: políticas para pagar la deuda social: empleo, salarios y gasto social.* Panamá-Santiago, Documentos de trabajo No. 366.
SECPLAN (varios años): *Encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples.* Tegucigalpa.
SEPSA (1992): *Comportamiento de las actividades productivas y los servicios de apoyo al sector agropecuario 1991.* San José, mimeo (versión preliminar).
Weller, Jürgen (1992): *Las exportaciones agrícolas no tradicionales en Costa Rica, Honduras y Panamá: la generación de empleo e ingresos y las perspectivas de los pequeños productores.* Panamá-Santiago, PREALC, Documentos de trabajo No. 370.
Weller, Jürgen (1994): *El empleo rural en el istmo centroamericano: evolución reciente y perspectivas.* Ponencia presentada al seminario "Mercado de trabajo, ajuste y globalización: cambios recientes y perspectivas hacia el 2000". San José, 9-10 de junio.

Costa Rica, Honduras: tipología de las EANT

Tipo de producto	Versión 1	Nivel intermedio (IM)	Versión 2
Plátano	Plátano CH Raíces y tubérculos, como yuca C- Raicilla C Coco C Macadamia C Ajonjolí H	Jengibre C Aceite de palma H	Aceite de palma C
Melón	Chayote C Tabaco H	Melón CH Plantas ornamentales C Flores C Fresas C Cardamomo H	Semillas C Pimienta C Papaya C Cardamomo C Helechos C Verduras H Cítricos H
Caracterización propia según cuadro 3		Cacao CH	Piña CH

Observaciones: C = Características del cultivo en Costa Rica; H = Características del cultivo en Honduras. Para la tipología, véanse las explicaciones en el texto.

Fuente: elaboración propia.

Capítulo IX

Algunos efectos de las medidas de ajuste estructural en los productores de maíz y frijol en Honduras

Gladys Tablada

1. Introducción

En la preparación de este análisis se tuvo en mente dos propósitos: primero, explicar en términos sencillos el proceso de evolución histórica de las variables que inciden en el desenvolvimiento de la producción de maíz y frijol. El proceso es apoyado con series históricas presentadas en cuadros que pueden ser fácilmente entendidos. Segundo, enfocar la atención en áreas que son esenciales para llevar a cabo una evaluación de algunos efectos generados por la aplicación de las medidas de ajuste estructural a la economía hondureña. Para ambos propósitos se tomó en consideración las limitaciones de información que existen en el país.

Se trata, entonces, de medir el impacto de los cambios en los precios relativos esperados bajo el programa de ajuste estructural a la economía hondureña. Es decir, el efecto de la eliminación de los controles de precios y las restricciones sobre la comercialización y los precios de los alimentos básicos, la eliminación de los subsidios y la apertura de las fronteras.

2. Situación de la producción de maíz y frijol en Honduras antes de la aplicación de las medidas de ajuste estructural a la economía

La estructura de la agricultura hondureña se caracteriza, por un lado, por un segmento de pequeños productores dedicados a cultivar la tierra para obtener su alimento, los cuales tienen poca o ninguna perspectiva de producir un excedente comercializable. Por otro lado, por un segundo segmento de productores que cultivan la tierra en forma altamente tecnificada, con fines comerciales. A los primeros se les denomina productores de subsistencia, y a los segundos empresarios agrícolas. La dicotomía antes descrita está representada, en parte, por la agricultura de los granos básicos que emplea poca o ninguna tecnología, y por la agricultura del banano, los camarones y la langosta, y algunas hortalizas como el pepino, la cebolla y la calabacita y frutas de exportación como el melón, que utilizan tecnologías modernas en el proceso de exportación y comercialización de esos productos.

De acuerdo con la información disponible en el país, en los últimos veinte años, con el apoyo de organismos internacionales de financiamiento externo, se han dedicado esfuerzos a mejorar la economía de la producción de granos, especialmente la del cultivo de maíz y frijoles. No obstante, la disponibilidad per cápita de maíz no ha logrado superar los niveles de principios de la década de los setenta. El frijol en el año 1980 superó los niveles de la década anterior para caer consecutivamente hasta el nivel de 1988, dos quintales anuales por persona. Consiguió una recuperación substancial en 1991, para luego descender de nuevo a casi el nivel de 1988.

3. Antecedentes del consumo de maíz y frijol y comportamiento de su producción

La última encuesta de ingreso-gasto realizada en Honduras para el período 1978-79 reveló que el 18,5% de las familias, o sea aquellas que recibían ingresos menores de mil lempiras anuales,

consumían 257 gramos per cápita diarios de maíz, 49 gramos de frijol y 25 gramos de arroz. Esto representaba entre el 43 y el 44% del total de la ingesta diaria por volumen. El 59,3% de las familias con ingresos entre 1.000 y 3.999 lempiras anuales, consumían 280 gramos per cápita diarios de maíz, 58 gramos de frijol y 42 gramos de arroz. En esa época, lo anterior representaba entre el 40 y el 41% de la ingesta total diaria por volumen. En la encuesta médico nutricional realizada en 1987 por el Ministerio de Salud, se señaló que el cosumo per cápita diario de maíz era de 260,8 gramos a nivel nacional, de 63,9 gramos de frijol y 41,6 gramos de arroz. Con base en la comparación de las dos encuestas (1978 y 1987), aun cuando no son totalmente comparables, y considerando el consumo aparente de al menos maíz y frijol, se puede afirmar que la dieta de los hondureños, hasta el presente, continúa dependiendo de manera significativa del consumo de estos dos granos básicos.

Durante el período 1970-93, la producción de maíz mostró un desempeño no favorable ya que si se toma como base el año 1978, el índice de producción entre 1970 y 1980, el cual fluctuó entre 90 y 102, no presentó señales de mejoramiento. Entre 1981 y 1993 mostró fluctuaciones entre 108 y 161. En el caso del frijol, el comportamiento de la producción acusó señales de deterioro. El índice de producción entre 1970 y 1980 fluctuó entre 91 y 123; en 1981-88, entre 52 y 122; en 1989-93, entre 87 y 178. Este desempeño es negativo para los casi 24 años del período. Con base en las cifras anteriores, se concluye que los cultivos de maíz y frijol no experimentaron un mejoramiento significativo entre 1970 y 1993. Lo anterior se agrava al observar lo que ocurrió en términos del índice de producción de maíz y frijoles, per cápita (base 1978): de 1970 a 1980, el índice para el maíz varió entre 85 y 121, y de 1981 a 1993, entre 85 y 103, mostrando caídas consecutivas desde 1970 a 1980, con un ligero repunte en 1981 para caer en forma consecutiva durante los siguientes diez años. Durante el período 1991-93, el índice de producción per cápita mantuvo el nivel por debajo al de 1978.

En lo que toca al frijol, el índice evidenció un deterioro sistemático en la disponibilidad per cápita de ese producto al pasar de 126 (en 1971) a 94 (en 1981). Y así prosiguió hasta caer al nivel de 90, el más bajo que se registró en todo el período 1970-93. Es importante señalar que en 1993, con una población de casi 5,3 millones de habitantes y en la cual predomina el componente urbano, la demanda por alimentos crece sistematicamente. En el período de 1978 a 1988 las importaciones per cápita de trigo pasaron de 16 a 27 kilos anuales, lo que hace suponer que la falta de dinamismo en el sector productor de maíz fue compensado de modo parcial con importaciones de trigo.

Cuadro No. 1

Honduras: niveles de productividad del maíz y del frijol 1970-1993

	Producción (TM miles)		Area sembrada (has)		Productividad (TM/has)	
Serie	Maíz	Frijol	Maíz	Frijol	Maíz	Frijol
1970	353	48	318.145	71.797	1,1	0,7
1971	360	55	325.090	80.100	1,1	0,7
1972	363	50	332.054	73.935	1,1	0,7
1973	351	42	322.127	67.242	1,1	0,6
1974	359	52	321.505	73.761	1,1	0,7
1975	344	48	315.793	72.823	1,1	0,7
1976	379	43	338.991	66.234	1,1	0,7
1977	344	43	304.784	66.724	1,1	0,6
1978	370	45	314.582	66.640	1,2	0,7
1979	363	44	326.765	66.189	1,1	0,7
1980	334	41	292.313	68.317	1,1	0,6

1981	419	54	340.654	76.452	1,2	0,7
1982	405	55	340.934	70.986	1,2	0,8
1983	389	45	335.712	63.728	1,2	0,7
1984	431	50	359.780	70.579	1,2	0,7
1985	428	51	331.981	78.653	1,3	0,6
1986	407	51	318.262	84.357	1,3	0,6
1987	400	45	339.640	70.280	1,2	0,6
1988	433	23	319.060	97.230	1,4	0,2
1989	499	59	351.120	83.930	1,4	0,7
1990	563	62	363.160	83.650	1,5	0,7
1991	559	79	414.050	101.710	1,3	0,8
1992	579	66	415.170	103.740	1,4	0,6
1993	598	39	353.972	86.771	1,7	0,4

Fuente: Banco Central de Honduras, Sección Cuentas Nacionales.

4. Las políticas de producción agrícola dentro del programa de ajuste estructural en Honduras

Desde el punto de vista de las políticas, 1990 a 1993 fueron años de transición para el sector agrícola de Honduras. Se inició la aplicación de la Ley de Modernización del Sector Agrícola. Esta ley prevé la reducción y reorientación del nivel de intervención estatal en dicho sector. Se pretende de esta manera un mayor desarrollo empresarial y eficiencia productiva a nivel de finca. La nueva ley permite legislar sobre el arrendamiento de tierras, inversiones conjuntas en tierras, accesibilidad al crédito para productores de escalas menores, la privatización de los graneros del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola, y el establecimiento de los requerimientos forestales para operaciones de aprovechamiento del bosque. En relación a las políticas de comercio, y específicamente las políticas de importación de productos, el país se ha decidido por una economía de mercado abierto. En cuanto a las exportaciones, se mantiene un ambiente de negocios orientado hacia la inversión privada.

La producción de granos, y en especial la de maíz y frijol, ha sido sometida en los últimos veinte años a una serie de políticas agrícolas que han tenido efectos críticos sobre el desempeño de ese sector: la política de reforma agraria sobre el uso y tenencia de la tierra; la de precios y comercialización con los precios mínimos de garantía y los silos del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola; la de generación y transferencia de tecnología referente al mejoramiento genético de variedades, liberación de las mismas y producción de semilla; la última, pero no menos importante, la de crédito con tasas de interés subsidiadas. El análisis de estas políticas está más allá de los propósitos de este trabajo.

5. Importancia del maíz y los frijoles en la economía del sector agrícola de Honduras

La importancia de estos granos básicos no solamente se refleja en la dieta, sino que también se percibe a través de la formación del valor agregado del sector agropecuario. En el período 1978-92 se observa que la importancia relativa del maíz dentro del valor agregado sectorial (VAS), medido en millones de lempiras y en términos constantes de 1978, se mantuvo de modo consecutivo en aproximadamente el 7%, mientras que durante el período 1990-92 esta participación mostró un ligero cambio del 7,5 al 8%.

Cuadro No. 2

Honduras: valor agregado del maíz y del frijol (en millones de US $ corrientes)

Serie	Sector agrícola VA total* (US $)	Maíz (US $)	Cambio interanual	Importancia relativa en VA total*	Frijol (US $)	Cambio interanual	Importancia relativa VA total*
1978	467	34		7,3%	10		2,1%
1979	513	32	-5,9%	6,2%	10	0,0%	2,0%
1980	544	33	1,6%	6,0%	13	25,0%	2,3%
1981	565	40	21,5%	7,0%	14	12,0%	2,5%
1982	566	45	12,7%	7,9%	16	10,7%	2,7%
1983	586	46	3,4%	7,9%	14	-12,9%	2,3%+
1984	618	46	-1,1%	7,4%	15	11,1%	2,4%
1985	704	51	12,1%	7,2%	17	10,0%	2,3%
1986	700	54	5,9%	7,7%	15	-9,1%	2,1%
1987	770	55	0,9%	7,1%	14	-10,0%	1,8%
1988	871	55	0,0%	6,3%	12	-14,8%	1,3%
1989	976	68	24,8%	7,0%	22	87,0%	2,2%
1990	560	53	-21,7%	9,5%	21	-0,1%	3,8%
1991	588	45	-15,1%	7,7%	21	-0,8%	3,6%
1992	614	51	13,8%	8,4%	8	-63,9%	1,3%

Fuente: Banco Central de Honduras, Sección Cuentas Nacionales.

En el caso del frijol la situación es similar. Su importancia relativa dentro del VAS, y en términos constantes, se mantuvo a lo largo de un período de trece años consecutivos en un rango del 2,0%, mostrando una variación relativa que pasó a 3,0% aproximadamente en 1991 y 1992. En el caso del maíz, el índice de producción, en términos de 1978, para el período 1990-93 pasó de 151 a 162. La variación relativa interanual en el período 1989-92, pasó de 0,7% a 8,6%. El cambio observado en el indice de producción del cultivo de maíz puede ser atribuido, en parte, al crecimiento de la demanda por parte de la agroindustria de alimentos concentrados; la fabricación de tortillas, almidones y otros productos.

La reacción de los productores de maíz y frijoles, y del resto del sector agrícola, ante la apertura de las fronteras, como medida de reordenamiento estructural de la economía, tuvo efectos favorables para los productores de estos granos, ya que se levantaron las regulaciones al paso libre de productos, lo que ha favorecido el intercambio de éstos y la afluencia al país de compradores de otros países centroamericanos que se han acogido a la medida de la apertura de fronteras y a la economía de libre mercado.

A raíz de la apertura de las fronteras se ha incrementado en el país la siembra de vegetales frescos y frutas. Una encuesta sobre hortalizas y frutas, realizada por el Banco Central de Hoduras en los primeros meses de 1993, reveló que el 70% de la producción se vende en la finca a camioneros procedentes del vecino país de El Salvador. Otra encuesta sobre producción de maíz, realizada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en 1991, evidenció que el 88% de los encuestados en las zonas de relevancia económica del cultivo venden el producto a camioneros de El Salvador, y que a partir de ese año se había incrementado el número de compradores procedentes de los vecinos países del área (Barreyro-Tablada 1991). Al preguntar por qué prefieren a estos compradores, respondieron con las siguientes razones:

1) pagan en efectivo en la finca;
2) no exigen controles de calidad, observan el grano, y si éste está sano, se lo llevan;
3) pagan mejores precios.

Los resultados del Censo Nacional Agropecuario de 1974, comparados con los del Censo Nacional Agropecuario de 1993, indican que en 1974 el cultivo del maíz participó con el 61,0% del total de las explotaciones de granos básicos (maíz, frijol, arroz y sorgo), en tanto que en 1993 esa participación fue de aproximadamente el 59,0%. Este resultado reflejó una declinación en el número de explotaciones en 1993, de -2,4%.

Cuadro No. 3

Honduras: número de parcelas con granos básicos y su importancia relativa 1973-1993

Cultivo	Parcelas		Cambio 1993-74	Importancia relativa		Cambio 1993-74
	1993 número	1974 número		1993	1974	
Maíz	254.744	191.598	35,6%	59,5%	61,0%	-2,4%
Frijol	109.041	67.857	60,7%	25,0%	21,0%	15,7%
Sorgo	48.074	38.703	24,2%	11,0%	12,3%	-10,5%
Arroz	19.475	16.093	21,0%	4,5%	5,1%	-12,8%
Total	436.334	314.251	38,8%	100,0%	100,0%	

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 1974/1993.

Por otro lado, el cultivo de frijol mostró un incremento relativo en el número de explotaciones de casi el 16,0% respecto a 1974. Relacionando el número total de explotaciones de frijol y el de granos básicos, se observa que la importancia relativa del frijol pasó de casi el 22% en 1974 al 25,0% en 1993. En cuanto al área sembrada, en 1974 los granos básicos fueron cultivaron en 416 miles de hectáreas, aproximadamente. Para 1993, los mismos se cultivaron en casi 519 miles de hectáreas. Este resultado muestra una tasa de variación relativa próxima al 25%. Sin embargo, al analizar los niveles de productividad no se notan cambios substanciales en los niveles de rendimiento de la producción obtenida.

En el caso del maíz se observa que en 1974 la importancia relativa del cultivo dentro del total del área sembrada con granos básicos representó el 69%, mientras que en 1993 esa importancia relativa se registró en 68%. Lo anterior muestra una declinación del -1,0%. En lo referente al cultivo de frijol, la situación se presenta diferente. Para el mismo año, la importancia relativa dentro del total del área sembrada con granos básicos se reportó en casi 15%, en tanto que para 1993 la misma se registró en casi 17%, lo que significó un incremento del 12%.

Siguiendo con las observaciones sobre el área sembrada con maíz y frijoles en 1993, respecto a 1974 se nota una variación relativa del 23% para el cultivo de maíz y de aproximadamente el 40% para el frijol. Es decir, que aumentó el área sembrada con maíz y frijoles. Es importante hacer ver que en el caso del maíz, el nivel de importancia relativa dentro del total de área sembrada con otros granos es casi de igual magnitud desde hace veinte años (69,1% en 1974, y 68,3% en 1993).

Otro aspecto importante es el tamaño de las explotaciones con maíz y frijol. La información disponible para 1993 indica que existían en el país 436.334 explotaciones sembradas con granos básicos; de éstas, 259.744 correspondían a maíz (60%), y 109.041 a frijol (25%).

Correlacionando las variables: área, producción y precio para el maíz y el frijol para el período de quince años (1978-92), con la hipótesis de base: el precio de mercado es una variable retardada, los resultados del análisis indican que en el caso del maíz, el área sembrada y el precio tienen una alta correlación (1,0 el área; 0,86 el precio). Para el cultivo de frijol, el análisis muestra una correlación casi perfecta entre área/precio con un coeficiente de 1,0 para el área, y 0,92 para el precio.

El análisis comparativo de la participación del maíz y el frijol en el total del área sembrada con granos básicos (maíz, frijol, arroz y sorgo), indica que el maíz mantiene su nivel de participación a lo largo de todo el período de veinte años (1974-93), con una ligera variación de -1,0% (1993/1974). En el caso del

Cuadro No. 4

Honduras: tamaño de las parcelas con maíz y frijol, 1993
(en hectáreas)

	Maíz			Frijol		
	Número de parcelas	Número de hectáreas	Tamaño promedio	Número de parcelas	Número de hectáreas	Tamaño promedio
Menos de 3,5	245.292	246.593	1,0	106.715	71.763	0,7
de 3,5 a menos de 14	13.232	66.886	5,1	2.191	10.818	4,9
de 14,0 a menos de 70	1.116	27.362	24,5	127,0	2.578	20,3
de 70,0 y más	104	13.134	126,3	8,0	1.615	201,9
Total	259.744	353.975	1,4	109.041	86.773	0,8

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 1993, págs. 4 y 11.

frijol se muestra un incremento relativo del 12% para todo el período. No obstante, en relación al número de hectáreas se nota un crecimiento relativo del 23,2% para el maíz y el 39,6% para el frijol.

Analizando la información publicada por el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 1993, referente al número de explotaciones dedicadas al cultivo de maíz y frijol, resulta que en el caso del maíz el segmento de productores con parcelas de un tamaño menor a las 3,5 hectáreas representan el 94% del total de las parcelas del país. El tamaño promedio de esas parcelas es de una hectárea, y en ellas se cosecha el 70% de la superficie sembrada con maíz. El otro segmento de productores está representado por los que poseen parcelas con tamaños superiores a las 3,5 hectáreas. Este segmento tiene el 5,6% de las parcelas o explotaciones sembradas con maíz, y el 30% de la superficie cosechada del producto. El caso del frijol, es similar: un segmento de productores con parcelas menores a las 3,5 hectáreas mantienen el 98% del total de las parcelas sembradas con el producto, en las que se cosecha el 83% de la superficie con frijol. El tamaño promedio de estas parcelas es de 0,7 hectáreas. Por otro lado, un segmento de productores con parcelas de más de 3,5 hectáreas representa el 2% del total de las parcelas y el 17% de la superficie cosechada.

El análisis anterior evidencia que la organización de la producción se mantiene, que los niveles de productividad casi no han variado. La característica y la estructura de siembra de esos cultivos permanecen casi inalteradas, o sea que perduran las mismas condiciones tradicionales de agricultura. Sin embargo hay un cambio de actitud en cuanto a quién vender, es decir, que se han identificado otros mercados de venta con un sistema de comercialización organizado casi espontáneamente.

Una de las políticas que afectó directamente al subsector del maíz y el frijol a lo largo de los últimos veinte años fue la intervención estatal en los precios de estos productos, que respondía a la estrategia proteccionista de una política de sustitución de importaciones. Esta estrategia, en general, desajustó la relación oferta-demanda. Este desajuste condujo a tasas de protección negativa sobre los cultivo de maíz y frijol (Aguirre-Tablada 1989). Esto es, que los productores estaban en desventaja competitiva y desincentivada la producción.

El desajuste en las relaciones de oferta y demanda se originó también debido a la ejencución de una política arancelaria y cambiaria que respondía más a la búsqueda de soluciones del problema tributario y monetario, que a una medida de política para incentivar la producción agrícola. Entonces, la política de precios de garantía, tanto como los aranceles y precios de los insumos, contribuyeron a desincentivar la producción de estos

productos. Con el programa de ajuste estructural iniciado en 1990, se dejó atrás el modelo de mercados cerrados y tecnologías obsoletas de alto costo, que no permitían competir en el mercado internacional.

6. Los precios reales del maíz y el frijol recibidos por el productor en su finca

Entre 1978 y 1992, los precios reales del maíz disminuyeron en un 21%; para el arroz oro en un 42,8%, para el sorgo en un 42%, y en un 27% para el frijol. El deterioro sistemático de los precios reales pagados al productor de estos granos básicos ha sido un permanente desincentivo para ese productor. Este hecho queda demostrado al observar la diferencia entre el precio recibido por el productor en la finca y el precio pagado por el consumidor final, o sea, el margen de comercialización. De acuerdo a lo anterior, durante el período 1970-92 los productores de maíz recibieron en promedio alrededor del 50% del precio que paga el consumidor. En el caso de los productores de frijol, estos recibieron entre el 45 y el 50% de dicho precio al consumidor.

Los precios para productos como el maíz y el frijol tienen importancia económica y política, debido a que esos precios inciden fuertemente en el nivel de ingresos de los productores. Si los precios que recibe el productor por la venta de su producto se deterioran de manera sistemática, se desincentiva la siembra de estos granos. Una declinación en los precios, por leve que sea, tiene efectos económicos; y desde el punto de vista político son altamente sensitivos, en parte debido a la significativa participación del sector agrícola dentro del Producto Interno Bruto del país. Por definición, los precios de los productos agrícolas son más volátiles que los precios de bienes y servicios de origen no agrícola.

Al observar las variaciones interanuales de los precios reales del maíz y el frijol recibidos por el productor en finca durante el período 1978-92, se puede afirmar que esto produce un efecto directo en el ingreso real de los productores equivalente a una declinación. Asumiendo que esos productores buscan maximizar sus ingresos netos después de cubrir sus costos de producción y mantener un flujo de ingresos a través de todo el año, ellos buscarán otras alternativas de producción con buenas perspectivas de mercado vía precios que puedan compensar sus costos de producción y generar beneficio.

Si a un productor de granos básicos se le deteriora de modo sistemático el precio que le pagan por su producto, y recibe la mitad o menos de lo que el consumidor final paga por ese producto,

su cuadro económico es de deterioro de sus ingresos por venta, y baja o ninguna disponibilidad de capital de trabajo. Por consiguiente, un pobre manejo agronómico del cultivo que le reporta bajos rendimientos de producción y, por supuesto, poco o nada de excedentes comercializables. Su actividad productiva es, entonces, de subsistencia, esto es , simplemente para comer.

Cuadro No. 5

Honduras: precios nominales del maíz y el frijol recibidos por el productor en finca, 1978-1992

	Precios nominales		Tasas de crecimiento interanual	
	Maíz	Frijol	Maíz	Frijol
1978	10,8	24,9		
1979	10,5	25,0	-2,8 %	0,5 %
1980	11,6	30,6	10,0 %	22,2 %
1981	11,1	27,6	-3,8 %	-9,7 %
1982	13,0	30,7	17,0 %	11,1 %
1983	14,0	32,5	7,7 %	6,0 %
1984	12,5	33,0	-10,7 %	1,5 %
1985	14,2	35,6	13,2 %	8,0 %
1986	15,8	32,1	11,4 %	-10,0 %
1987	16,2	32,1	2,6 %	0,0 %
1988	16,0	54,9	-0,8 %	71,1 %
1989	17,6	40,0	10,0 %	-27,1 %
1990	29,0	80,0	64,4 %	100,0 %
1991	33,0	115,0	13,8 %	43,8 %
1992	38,5	70,0	16,8 %	-39,1 %
prom.			*31,6 %*	*34,9 %*

Fuente: elaboración propia con base en las cifras publicadas por el Banco Central de Honduras, Sección Cuentas Nacionales.

Para producir excedentes comercializables, los productores necesitan elevar los niveles de productividad de su inversión, en especial la de la mano de obra, ya que el costo de ésta excede su

productividad. Entre 1990 y 1993, el costo de la misma subió en un 83%. Si analizamos el índice agregado de productividad económica para estos mismos productos, podremos ver que entre 1970 y 1989 éste pasó de 90 a 98 y que eso, en términos constantes, representa una productividad agregada por hectárea que pasó en diecinueve años, de 282 a 305, con un promedio para el período de 310 lempiras constantes por hectárea. Pensamos firmemente que a nadie deberá sorprender una decisión de no producir granos básicos.

7. Reflexiones sobre el efecto de las medidas de ajuste estructural en la producción de maíz y frijol

En el proceso de producción de estos dos productos se necesitan varios insumos que han sido afectados directamente y en forma diferente por las medidas de ajuste estructural a la economía hondureña iniciadas en 1990. Algunos de esos insumos son importados. Otros son locales, pero sucede a veces que el insumo local tiene un componente importado que produce un impacto en el producto final. Todo producto final puede ser analizado en términos de su costo de producción, el cual para fines de análisis se presenta desglosado por categoría de gasto realizado durante el proceso de producción: gastos en mano de obra, servicios, agroquímicos, y otros gastos.

Al final del proceso de producción resulta un costo de producción que recoge el efecto de la inflación interna a través de los precios de mercado de los insumos y servicios que intervienen en el proceso de producción. El efecto de la inflación externa sobre el costo de producción se refleja a través de los ajustes a la valoración de la tasa de cambio de la moneda nacional respecto al dólar de los Estados Unidos. En el caso de los insumos importados, éstos llegan al país con un precio CIF en moneda extranjera que deberá ser convertido en moneda local, conforme a la tasa de cambio ajustada o el factor de valoración aduanera de ese momento. El efecto de las medidas es directo sobre los costos de producción. No obstante, el efecto sobre los niveles de producción, dependiendo de los precios que el productor recibe por la venta de su producto en el corto plazo, puede ser favorable o desfavorable. En el período 1990-92, los precios nominales o de mercado del maíz crecieron a una tasa promedio de casi el 32%. Los precios del frijol lo hicieron en casi un 35%. En cuanto a los precios reales, éstos crecienron a una tasa de casi el 9%, pero la inflación interna aumentó en un 22%.

Como resultado de los efectos de la aplicación de las medidas de ajuste, los productores de maíz y los de frijol han debido enfrentar las nuevas condiciones de los costos de producción originados por los ajustes a las tasas salariales, la tasa de cambio de la moneda nacional, las tasas de interés, los márgenes de beneficios de los importadores de insumos agrícolas, la tasa de arancel y la tasa de inflación interna. La acción de estas variables tiene un efecto directo sobre la oferta de maíz y frijol en el corto plazo, debido a que aquellos productores que no puedan competir bajo la nueva situación de costos dentro de su explotación agrícola, saldrán paulatinamente de este rubro y buscarán otras alternativas económicas de corto plazo. La tasa de cambio es la variable determinante en el incremento en los costos de producción que ha generado la aplicación de las medidas de ajuste estructural. Si ésta no se logra estabilizar mediante la toma de otras medidas como la reducción del deficit fiscal, el aumento de las exportaciones y el ensanchamiento de la base de exportación de productos no tradicionales, el efecto se continuará sintiendo sobre los costos de producción y los precios al consumidor final.

En el caso de los productores de maíz y frijol, la influencia de las tasas de interés sobre los costos de producción no es muy significativa. El 94% de las parcelas con maíz tienen un tamaño menor a las 3,5 hectáreas, con rendimientos unitarios inferiores a una tonelada métrica por hectárea; en el caso del frijol, el 98% de las parcelas se encuentran en un rango de tamaño menor a las 3,5 hectáreas. Ambos segmentos de productores no tienen acceso a las fuentes formales de crédito. Resultados de investigaciones de campo realizadas en 1992 por la oficina del IICA en Honduras, en las zonas de relevancia económica para el cultivo de maíz, indican que los productores redujeron las dosis de los agroquímicos importados (fertilizantes, insecticidas, fungicidas, herbicidas, semilla) utilizados en el mantenimiento de la plantación con el propósito de reducir sus costos de producción. Los efectos de estas medidas en el corto plazo muestran que el impacto depende del peso o importancia relativa del costo del insumo o componente importado dentro del costo total de producción, de acuerdo con el sistema de producción utilizado.

El incremento de los precios reales recibidos por el productor generó un aumento en el ingreso neto. Sin embargo, los patrones de producción y productividad de la mano de obra agrícola, y el acceso a la tecnología y al crédito agrícolas, no mostraron cambios substanciales de mejoramiento. Condiciones adversas de distribución del ingreso ocurrieron por otras razones como el crecimiento de los precios de la tierra, que aumentaron más rápidamente que el precio de productos comunes. Esto ha con-

ducido a una especulación excesiva y sin precedentes sobre los precios de la tierra.

Los productores del segmento de de granos básicos son de bajos ingresos y tienen medios limitados para entrar en las actividades de especulación en bienes raíces como un instrumento para combatir la inflación y el desempleo en el campo, y lo que se ha dado es una redistribución de la riqueza en favor de los grupos de más altos ingresos dueños de la tierra [1]. Esto último lleva a pensar que existen formas de redistribución mediante la realización de inversiones que generen mayores rendimientos y mejoren la rentabilidad de las actividades agrícolas en el cultivo del maíz y el frijol.

Bibliografía

Barreyro, Héctor-Tablada, Gladys 1991: *Informe sobre la producción y comercialización de maíz en el ciclo agrícola 1990/1991*. Tegucigalpa, IICA-Honduras.

Aguirre, Juan Antonio-Tablada, Gladys 1989: *Tasas de protección nominal y efectiva a la producción de granos básicos en Honduras*. Tegucigalpa, IICA-Honduras.

[1] Es muy difícil encontrar evidencia estadística para esta afirmación, debido a la falta de información adecuada acerca de la redistribución de la riqueza. Pero sí se pueden hacer observaciones del nivel salarial en el campo como porcentaje del ingreso nacional, y los niveles de ingresos procedentes de los grupos de altos-ingresos, propietarios de la tierra, en razón del rápido aumento del valor de los bienes raíces.

Anexo

Honduras: evolución histórica de la producción de maíz y frijoles, 1970-1993

Serie	Maíz (QQ miles*)	Tasa de crecimiento	Indice de producción 1978=100	Frijol (QQ miles*)	Tasa de crecimiento	Indice de producción 1978=100	Producción agregada	Indice
1970	7.772		95,4%	1057		107,9%	8829	96,7%
1971	7.918	1,9%	97,2%	1204	13,9%	122,9%	9122	99,9%
1972	7.979	0,8%	97,9%	1097	-8,9%	111,9%	9076	99,4%
1973	7.726	-3,2%	94,8%	923	-15,9%	94,2%	8649	94,7%
1974	7.902	2,3%	97,0%	1141	23,6%	116,4%	9043	99,0%
Promedio	7.859	0,4%						
1975	7.563	-4,3%	92,8%	1048	-8,2%	106,9%	8611	94,3%
1976	8.332	10,2%	102,2%	948	-9,5%	96,7%	9280	101,6%
1977	7.576	-9,1%	93,0%	950	0,2%	96,9%	8526	93,4%
1978	8.150	7,6%	100,0%	980	3,2%	100,0%	9130	100,0%
1979	7.983	-2,0%	98,0%	968	-1,2%	98,8%	8951	98,0%
Promedio	7.921	0,5%						
1980	7.354	-7,9%	90,2%	891	-8,0%	90,9%	8245	90,3%

1981	9.227	25,5%	113,2%	1195	34,1%	121,9%	10422	114,2%
1982	8.908	-3,5%	109,3%	1199	0,3%	122,3%	10107	110,7%
1983	8.557	-3,9%	105,0%	988	-17,6%	100,8%	9545	104,5%
1984	9.481	10,8%	116,3%	1098	11,1%	112,0%	10579	115,9%
Promedio	8.705	4,2%						
1985	9.405	-0,8%	115,4%	1115	1,5%	113,8%	10520	115,2%
1986	8.943	-4,9%	109,7%	1114	-0,1%	113,7%	10057	110,2%
1987	8.798	-1,6%	108,0%	992	-11,0%	101,2%	9790	107,2%
1988	9.522	8,2%	116,8%	511	-48,5%	52,1%	10033	109,9%
1989	10.980	15,3%	134,7%	1306	115,6%	133,3%	12286	134,6%
Promedio	9.530	3,2%						
1990	12.381	12,8%	151,9%	1366	4,6%	139,4%	13747	150,6%
1991	12.293	-0,7%	150,8%	1741	27,5%	177,7%	14034	153,7%
1992	12.728	3,5%	156,2%	1441	-17,2%	147,0%	14169	155,2%
1993	13.163	3,4%	161,5%	857	-40,5%	87,4%	14020	155,6%
Promedio	12.641	4,8%						
Prom1970/93	9.331	2,6%						

Fuente: Banco Central de Honduras, Sección Cuentas Nacionales.

Capítulo X

La reconformación de la integración económica en América Central y la agricultura costarricense: perspectivas y estrategias para los diferentes subsectores [1]

Mario E. Fernández

1. Introduccion

La agricultura costarricense se enfrenta, en la coyuntura actual, a la perspectiva del desarrollo de nuevas condiciones para

[1] Este documento ha sido redactado en el marco del proyecto "La agricultura costarricense frente a los procesos de apertura comercial y de reconformación de la integración económica de América Central", que se está desarrollando bajo la coordinación del autor con la participación del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, el apoyo de la Vicerrectoría de Investigación de esa misma universidad, y el concurso de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional.

su evolución. Una serie de procesos ocurridos a lo largo de la década de 1980 y lo que va de la de 1990, han producido una gama de modificaciones que se manifiestan en los más diversos ámbitos de la vida nacional, y a los cuales la realidad agraria no es ajena. Se puede afirmar que en el meollo de dichos procesos se encuentra la estrategia que ha conducido a una transformación profunda de lo que puede denominarse los modelos de desarrollo. Nos estamos refiriendo a los programas de ajuste estructural, cuyas raíces las podemos ubicar en 1982 en el ámbito nacional, y que han llevado en el curso de poco más de once años a un viraje sustancial del modelo socioeconómico nacional.

En el curso del periodo comprendido entre la segunda mitad de la década de 1970 y la actualidad, hemos asistido a la crisis del denominado modelo de sustitución de importaciones, en el que la integración comercial del istmo centroamericano ocupaba un lugar vital, y su reemplazo paulatino por un modelo orientado fundamentalmente a una mayor integración de la economía nacional con el mercado mundial, y la modificación sustancial de las regulaciones de la economía desde el Estado, tendientes a un mayor peso del mercado en la determinación de la marcha del proceso económico. En la agricultura ello ha tenido consecuencias importantes, una de las cuales apunta a que las condiciones de reproducción para diversos sectores de productores han sido modificadas en forma radical, o lo serán en el futuro, en aras de impulsar una especialización aún mayor en productos de exportación, en detrimento de los rubros orientados hacia el mercado nacional. Ello ha tenido un efecto diversificado, acorde con la estructura agraria sumamente diferenciada del país.

En el núcleo de la nueva estrategia de desarrollo se encuentran las políticas de apertura comercial, que significan que la economía nacional se debe enfrentar a la competencia en el mercado mundial. Este pasa a ser el pivote de la nueva política económica, y requiere de una redefinición de los procesos de integración económica y comercial en el istmo centroamericano. El análisis de las repercusiones sobre el sector agropecuario nacional de los procesos de apertura comercial y de la nueva integración, es el objetivo fundamental del presente capítulo. Necesariamente el estudio tiene características sobre todo prospectivas y se centra en el examen de los impactos potenciales de estos procesos. Tanto las políticas de apertura comercial como la redefinición de la integración centroamericana son procesos recientes, lo que hace que aún no se manifiesten sus repercusiones en toda su dimensión. Se podría considerar que es demasiado pronto para examinar estas consecuencias, y que habría que dar el tiempo necesario para que se desplieguen en profundidad. Pero, al mismo tiempo, reviste una

importancia vital enfrentar analíticamente el reto de examinar en forma prospectiva las posibles repercusiones hacia el futuro.

Los científicos sociales nos hemos concentrado tal vez en forma excesiva en analizar los efectos producidos por procesos, una vez que los mismos han ocurrido y se han desarrollado, abandonando el esfuerzo por examinar los fenómenos con una pretensión prospectiva. Reflexionar acerca de los impactos hacia el futuro adquiere una importancia vital, más si se considera que se trata de procesos que pueden tener efectos profundos sobre la economía y la sociedad, como es el caso de los que aquí se pretende analizar. En el presente trabajo se examinan las reflexiones que los propios interesados han realizado al respecto, a partir de documentos escritos (manifiestos, periódicos, etc.), y de una encuesta a un número seleccionado de productores y representantes de organizaciones, efectuada por el equipo investigador de este proyecto. A partir de ello y con las limitaciones que esto implica, es que se intenta hacer una reflexión prospectiva que pueda tener la utilidad de señalar los puntos básicos de los impactos posibles de los procesos en sectores de productores delimitados. Esto debe verse como un esfuerzo modesto y preliminar, que esperamos seguir profundizando en trabajos futuros.

2. La apertura comercial y la integración económica, riesgo y oportunidad: resultados de una encuesta a sectores productivos seleccionados

En la presente sección nos concentramos en el examen de algunos resultados de una encuesta, realizada en los primeros meses de 1994, a empresarios y representantes de diversas organizaciones de productores. Dentro del marco de la investigación de más largo plazo en que el autor se haya involucrado, se consideró conveniente efectuar una encuesta para visualizar la percepción que diversos sectores productivos tienen respecto a la forma en que los pueden afectar (en sentido positivo o negativo) los procesos de apertura comercial en general, la nueva integración económica centroamericana y la formación del bloque comercial Estados Unidos-Canadá-México.

La encuesta se refiere a diversos aspectos de los temas abordados, con un cuestionario que combina los elementos que atañen a los efectos presentes y visualizados hacia el futuro, con la discusión acerca de las estrategias que a nivel empresarial y de las organizaciones se están delimitando para enfrentar el reto que establecen esos procesos. En el presente capítulo nos concentramos

de manera exclusiva en la discusión de lo que toca a los efectos, sin abordar lo de las estrategias, debido a los límites establecidos a este trabajo. Se debe tener claro que no se trata de estudiar en detalle todos esos aspectos, como si ello fuera posible simplemente a través de esa encuesta, sino que lo que interesó fue ver la percepción de los diversos sectores sobre las consecuencias de los procesos mencionados y, de alguna forma, el grado de conocimiento que tienen sobre las mismas, así como la capacidad de percepción de las acciones que deben emprender hacia futuro para adaptarse a las nuevas condiciones. Como el objetivo básico es determinar la forma en que los productores de los diversos sectores perciben el fenómeno, la tarea principal consiste en realizar caracterizaciones globales, antes que la discusión de las diferencias entre la percepción de diversos productores u organizaciones. En lo fundamental, el tipo de caracterización que se realiza es cualitativo, generalizando percepciones y tendencias para los sectores.

De este modo, la encuesta involucró la realización de entrevistas a las siguientes categorías de entidades: cámaras de productores (ganaderos, arroceros, etc.), cooperativas, empresas agroindustriales, empresas exportadoras, uniones campesinas o de pequeños productores y entidades semigubernamentales de promoción y regulación de sectores (Liga Agrícola Industrial de la Caña (LAICA), Oficina del Arroz). Se realizaron treinta entrevistas, de las cuales ocho corresponden a organizaciones de productores y empresas cooperativas.

3. Resultados generales

Antes de pasar al análisis detallado para cada uno de los sectores, es importante mencionar ciertos aspectos de coincidencia en lo que se refiere a la percepción de los productores y empresarios, en cuanto al proceso de apertura. Se supone que este proceso tiene, según los teóricos que defienden estas políticas, efectos beneficiosos para los sectores productivos a través de dos vías diferentes. En primer lugar, se postula que el proceso de liberalización comercial se está produciendo a escala mundial, de forma que se está marchando hacia esquemas de un comercio más libre, con la consiguiente expansión de los mercados y el aumento de las posibilidades de acceso a los mercados exteriores. Es decir, el proceso de inserción en los procesos de liberalización del comercio, con la reducción de aranceles y requisitos de importación, supone que posibilita la entrada a esquemas comerciales globales que acrecientan los mercados disponibles para nuestros productos. En segundo lugar, la reducción de aranceles y de los requisitos de importación, supuestamente debe tener un efecto en el sentido

de incrementar la capacidad competitiva del sector productivo nacional, tanto en los mercados internacionales como en el interno. Este efecto se produciría mediante la reducción de los precios de las materias primas y los bienes de capital procedentes del exterior, derivada de la dismiminución de los impuestos de importación implícita en la política de apertura comercial.

Es interesente constatar que las entrevistas realizadas encuentran una coincidencia casi total entre los empresarios, en el sentido de que todavía no es visible una mejoría en las condiciones de acceso a los mercados internacionales y que, por el contrario, más bien se puede constatar en algunos casos un deterioro (las restricciones a las compras de banano por parte de la Comunidad Europea (CE), por ejemplo). Algunos empresarios y representantes de sectores, a pesar de que se manifiestan a favor de la apertura comercial en el sentido de que representa una tendencia a nivel mundial a la cual la economía nacional no puede sustraerse, están conscientes de que hasta el momento no se ha dado una mejoría sustancial para el sector exportador, y que más bien la apertura parece haberse efectuado de forma unilateral por parte de nuestros países, en tanto que los países desarrollados siguen manteniendo considerables restricciones al comercio, en especial en productos de origen agropecuario.

Sin embargo, es manifiesta la esperanza generalizada de que esa situación cambiará, y que las oportunidades de exportación para el país se incrementarán en el futuro. Incluso en los casos en que la opinión no es tan favorable se puede constatar una especie de fatalismo, en el sentido de que la apertura comercial es una tendencia impuesta por las condiciones existentes a nivel mundial, y que países como los nuestros no tienen la capacidad para oponerse a ella, por lo que no queda otra salida para los productores que adaptarse a las nuevas condiciones. En lo que respecta al aumento de la competitividad por la disminución de los niveles de costos, la opinión es unánime respecto a que aún no es visible ningún beneficio, ya que los precios no han disminuido. No obstante se menciona que se espera que ese beneficio se produzca en el futuro, mediante la reducción real de los precios de los insumos y bienes de capital importados. Los anteriores representan elementos comunes expresados por la amplia mayoría de los entrevistados, con independencia del rubro productivo en el que ubican sus actividades. La visión particularizada de cada sector se pasa a exponer seguidamente.

4. Los productos tradicionales de exportación

4.1. La producción azucarera

Como puede verse en el cuadro No. 1, en este sector de la producción las empresas agroindustriales (ingenios) ejercen un fuerte dominio sobre los productores agrícolas y, por lo tanto, sobre el sector en general. Se presenta una tendencia de largo plazo al predominio de la gran empresa agropecuaria-agroindustrial, que redunda en una marcada concentración de la tierra, y un papel cada vez más reducido de los pequeños y medianos productores agrícolas. En cuanto a la comercialización es importante mencionar que, pese a ser uno de los rubros tradicionales de exportación, el papel del mercado interno es significativo, absorbiendo alrededor de un 50% de la producción, con un mercado protegido en el que tienden a imperar precios superiores a los del mercado internacional.

Se da una práctica ausencia de exportaciones al mercado centroamericano, si no se toma en cuenta la que se incorpora en productos de la industria alimentaria (aspecto no considerado en este estudio debido a su complejidad). Su comercialización está sumamente regulada. La exportación se realiza mediante la intervención de un organismo semigubernamental: la LAICA. Las importaciones se encuentran prohibidas en la práctica, con base en el argumento de que la producción nacional es más que suficiente para suplir las necesidades del mercado, prohibición que se extiende a la industria alimentaria y de bebidas, impidiéndose la importación de productos sustitutivos (salvo en el caso de los productos de tipo dietético).

4.1.1. La percepción de los procesos: la apertura comercial en general

Para el rubro de las exportaciones los empresarios no vislumbran ninguna modificación; no se esperan cambios en los canales de comercialización y mercados, en consideración a que prácticamente toda la exportación se realiza a través de la Bolsa de Nueva York. La dependencia del mercado norteamericano se vislumbra sin cambios, así como las condiciones de entrada al mismo. En el campo del mercado interno sí se percibe la posibilidad de cambios profundos, dependiendo de la forma en que se realice el proceso de apertura. En términos generales se considera que no se va a producir una apertura irrestricta, y que el producto seguirá contando con las condiciones de protección actuales. Más

Cuadro No. 1

Resumen de las características fundamentales de los rubros estudiados

Rubros	Características básicas del sector	Mercados principales	Políticas de exportaciones e importaciones
Tradicionales de exportación: ***banano***	Predominan productores grandes y medianos. Transnacionales en producción y comercialización.	EE. UU., CE, Oriente.	Incentivos para la producción y las exportaciones.
Tradicionales de exportación: ***azúcar***	Predominan productores medianos y grandes. Dominio del sector por empresas agroindustriales.	EE. UU. Significativa importancia del mercado interno.	Exportaciones reguladas por organismo para-estatal. Mercado interno protegido.
Tradicionales de exportación: ***carne vacuna***	Combinación de productores pequeños, medianos y grandes. Producción extensiva. Dominio del sector por empresas agroindustriales.	EE. UU. Mercado interno significativo.	Regulaciones por organismos estatales para importaciones y exportaciones. Liberalización importación ganado en pie.

No tradicionales de exportación: ***plantas ornamentales***	Productores medianos y grandes; práctica ausencia de pequeños. Dominio del sector por plantas procesadoras y exportadoras.	EE. UU., CE., Oriente.	Fuertes incentivos a las exportaciones.
No tradicionales de exportación: ***frutas (melón y piña)***	Predominio de productores medianos y grandes. Dominio del sector por empresas empacadoras y exportadoras. Transnacional en piña.	EE. UU., CE.	Fuertes incentivos a las exportaciones.
Productos mercado interno: ***arroz***	Fuerte predominio de productores medianos y grandes; presencia poco significativa de pequeños. Dominio del sector por empresas agroindustriales.	Mercado interno. Importancia creciente de importaciones.	Importaciones reguladas por organismo para-estatal. Necesarios permisos de importación.
Productos mercado interno: ***frijol***	Predominio de pequeños productores campesinos.	Mercado interno. Tendencia a importaciones irregulares.	Importaciones reguladas por el Estado: necesarios permisos de importación.
Productos mercado interno: ***lácteos***	Combinación de productores pequeños, medianos y grandes. Producción intensiva. Dominio del sector por empresas agroindustriales.	América Central. Mercado interno.	Importaciones reguladas por el Estado: necesarios permisos de importación.

claramente, se considera imperativo que se mantengan los aranceles y las regulaciones a la importación actuales, lo que en realidad significa que se pretende que no se apliquen las políticas de apertura comercial al sector.

Una apertura irrestricta, en la que se liberalice la entrada de productos sustitutivos del azúcar, se considera catastrófica para el sector pues implicaría la ruina de amplios sectores de productores, tanto en el campo agrario como en el agroindustrial. Un aspecto, visualizado como amenaza, lo consituye la posibilidad de que la industria alimentaria quede en libertad para realizar importaciones de productos sustitutivos, en particular de los jarabes de maíz, y de este modo reducir el consumo interno del producto. Existen presiones en este sentido por parte del sector industrial alimentario y de bebidas, donde la presencia de las empresas transnacionales es cada vez más fuerte, para que se autorice la importación de ese producto, lo que reduciría en gran medida el consumo del azúcar nacional, con efectos devastadores en el sector agrícola e industrial. Debe tenerse presente que el mayor productor a nivel mundial de estos edulcorantes es Estados Unidos. En este caso podemos ver la gran complejidad que revisten las condiciones del mercado internacional en el mundo actual. El problema más grave no reside en la posible importación de azúcar al mercado nacional, sino en la posible autorización para la importación de productos sustitutivos de ella.

4.1.2. La percepción en cuanto a la integración centroamericana

La liberalización de la importación de azúcar del resto de la región es percibida como una gran amenaza potencial, sobre todo por los costos más reducidos de producción imperantes, en los que los relacionados con la mano de obra son considerados los principales. En este sentido, el efecto más claro se percibe que se derivaría de la posibilidad de la incursión de los productores guatemaltecos en el mercado costarricense de producto terminado (azúcar blanco y eventualmente refinado). Se plantea que no se estaría en capacidad de competir con esa producción, debido a la estructura de costos más elevados de Costa Rica.

4.1.3. La formación del bloque Canadá-Estados Unidos-México

Se vislumbra la amenaza de que hacia futuro se pueda producir el desplazamiento de la producción costarricense del mercado de

Estados Unidos, a raíz de un crecimiento de la producción mexicana. Si bien se puede afirmar que no se producirían efectos inmediatos, se estima que la situación debe analizarse en una perspectiva de mediano plazo, en la que el estímulo que significa el acceso preferencial al mercado estadounidense puede ser el acicate para un aumento de la capacidad productiva de México, que puede convertirse en una competencia para la producción costarricense.

4.2. La producción ganadera de carne

Predominan la producción extensiva y unidades de gran tamaño territorial. La estructura de la producción se caracteriza por la presencia de una especialización funcional de tres sectores: engordadores, desarrolladores y criadores, en la que la fase de la producción más rentable es la del engorde. En la realidad, lo que se da es una subordinación de los sectores de los criadores y desarrolladores, en los que existe una fuerte presencia de pequeños productores, a los engordadores, que en la mayoría de los casos constituyen grandes unidades terratenientes: los primeros proveen a los segundos de los animales para la fase de engorde, que consiste en llevar los animales al peso adecuado para su sacrificio. Asimismo, existe una fuerte dependencia de los productores agropecuarios de las plantas procesadoras (empacadoras), que son las que controlan la comercialización hacia el exterior, y la mayor parte del procesamiento de la destinada al mercado interno.

La importancia del mercado interno es significativa, con la particularidad de que sus precios han sido inferiores a los de exportación. Sin embargo, con la liberalización de precios ejecutada en los últimos años, esa diferencia tiende a disminuir. Por causas en las que no podemos detenernos aquí, los últimos diez años se han caracterizado por una fuerte crisis del sector, especialmente en el ámbito de la actividad de la cría, que ha redundado en una gran disminución del hato nacional. Esto ha provocado una reducción de la cantidad de carne disponible para la exportación, lo que ha repercutido en una fuerte presión para la modificación de las regulaciones para la comercialización de la carne, en los mercados internacionales y en el mercado interno.

En primer lugar, se ha dado un aumento significativo en los precios al consumidor nacional. En segundo lugar, se ha producido una presión para la modificación de la forma en que se determina la cantidad de reses que los productores quedan autorizados para destinar a la exportación: ésta se fija una vez que se estima que

las necesidades del mercado nacional se hallan cubiertas, es decir, se supone que lo que se debe exportar son los excedentes disponibles. Este sistema no ha sido variado en lo fundamental, pero ha llevado a un cambio, de hecho y de derecho, en las regulaciones para el comercio del ganado en pie. Es de sobra conocido que desde hace más de una década, las plantas empacadoras venían supliendo una parte creciente de las reses procesadas por medio del contrabando de ganado en pie, proveniente en su mayor parte de Nicaragua. Hacia finales del gobierno anterior (1990-94) se procedió a modificar las regulaciones para ese comercio, autorizándose en forma legal esa importación. Se puede afirmar que esto constituye el primer caso de liberalización de comercio en el área centroamericana, por lo que resulta sumamente interesante darle seguimiento a sus consecuencias.

4.2.1. La percepción de los procesos: la apertura comercial en general

Es necesario mencionar que las entrevistas detectaron una percepción radicalmente distinta entre el sector agroindustrial-exportador y un sector de los productores agropecuarios. Es manifiesto un claro deslindamiento de los intereses y percepciones de los dos componentes del complejo, de manera que, en términos generales, se puede decir que los procesos de apertura e integración son valorados de una forma predominantemente positiva por los industriales, en tanto que los productores agropecuarios los visualizan como predominantemente negativos.

Las empresas agroindustriales consideran que cualquier proceso que eleve la disponibilidad de carne para exportar, resulta beneficioso para sus intereses. De esta forma, la entrada de productos o materias primas (ganado en pie) redunda en que la cantidad de la producción nacional (se supone que la de mayor calidad) disponible para la exportación sea mayor, lo que redunda a su vez en mayores ganancias que si se tuviera que destinar una proporción más alta para el consumo nacional. Incluso se considera que la importación de carne de Nueva Zelanda o Australia, a precios bajos y con destino al mercado nacional, sería beneficiosa para el sector por el efecto señalado de aumentar la cantidad del producto disponible para la exportación. Los productores agropecuarios, por el contrario, consideran que cualquier entrada de productos o materias primas es perjudicial para el sector, ya que a mayor oferta es esperable una reducción de los precios pagados al productor. A ello se une el monopolio práctico que ejercen las cuatro empacadoras del país, que tienen un control total sobre esos precios.

4.2.2. La percepción en cuanto a la integración centroamericana

Para el sector agroindustrial, la posibilidad de la importación libre de ganado en pie resulta un gran beneficio por las razones señaladas en el punto anterior. Para los productores, en cambio, ello es percibido como su ruina, en especial en el caso de los criadores. Se menciona que ya está implementado el libre comercio de ganado en pie desde Nicaragua, mediante la eliminación de impuestos y la reducción de los requisitos sanitarios de importación. Además, se afirma que desde antes de que la importación libre fuera legal, se producía un considerable contrabando con destino a las empacadoras, en detrimento fundamentalmente de los criadores.

Los criadores perciben que sus posibilidades de sobrevivencia en estas condiciones son precarias, debido a que los otros integrantes del complejo ganadero se pueden suplir de animales para su procesamiento, o crías para desarrollo y engorde, desde Nicaragua, a precios más bajos, con la consiguiente depresión de los precios pagados al productor nacional. Se debe tener presente que la fase de la cría es la que afronta una estructura de costos mayor y un riesgo de inversión más acentuado. Es interesante señalar que esta verdadera confrontación de intereses contrapuestos ha provocado la escisión de la Federación de Cámaras de Ganaderos, habiendo sido fundada una federación nueva que supuestamente agrupa a los criadores (FEDECRIA), impulsada sobre todo por la Cámara de Ganaderos de Guanacaste.

4.2.3. La formación del bloque Canadá-Estados Unidos-México

El país había venido exportando carne a México de forma relativamente esporádica, con la perspectiva de que ese mercado se pudiera convertir en el futuro en una salida relativamente estable para la producción nacional. La formación del bloque ha hecho que la carne de Estados Unidos entre al mercado mexicano con un arancel cero, lo que ha colocado a la producción nacional en desventaja, siendo predecible el desplazamiento de Costa Rica del mercado mexicano por la producción estadounidense. Se estaría cerrando, pues, un mercado que recién se abría, y al cual los empresarios costarricenses le atribuían excelentes perspectivas de desarrollo.

5. Productos no tradicionales de exportación

En este capítulo incluimos a los rubros de las plantas ornamentales y de las frutas, centrado este último en la piña y el melón. Por presentar características muy similares, especialmente en lo relativo al impacto percibido de las políticas de apertura e integración, realizamos un análisis conjunto especificando los detalles particulares cuando ello sea necesario.

Se puede decir que estos rubros productivos son las verdaderas criaturas de las políticas del ajuste estructural y la apertura comercial. En efecto, en el plano nacional se puede afirmar que incluso antes de que se generalizara en el país la utilización del concepto de ajuste estructural, se diseñó una política tendiente a producir un incremento en la cantidad de las exportaciones de origen agropecuario mediante lo que fue conocido en el pasado como la "agricultura de cambio", que implicaba la generación de exportaciones en productos diferentes a los tradicionalmente exportados (banano, azúcar, carne y café).

Lógicamente, el análisis de los efectos de la apertura sobre estos rubros debe partir de lo anterior. Se puede decir que este sector constituye una especie de "niño mimado" del ajuste, lo que se manifiesta en amplia disponibilidad de crédito, asistencia técnica, subsidios directos e indirectos, exenciones fiscales, etc. Los productos no tradicionales representan uno de los sectores de más dinamismo en el agro nacional, con una participación creciente en las exportaciones (Mendizábal-Weller 1992). La estructura de la producción se caracteriza por una alta concentración en favor de un número relativamente reducido de grandes empresas exportadoras y, en particular en los dos rubros considerados (plantas ornamentales y frutas), el papel de los pequeños productores campesinos es muy reducido y en general subordinado a las empresas procesadoras y exportadoras. El peso del capital extranjero es determinante, destacándose en el caso de la piña y el melón la presencia de la transnacional Del Monte Corporation. Casi toda la producción se dirige al mercado externo (Estados Unidos, la CE y algunos países del Oriente), quedando para el consumo local sólo la producción que no alcanza los requisitos de calidad estipulados para la exportación. En cuanto a los requisitos para la exportación se debe considerar lo relacionado con la calidad del producto, que se convierte en una verdadera limitación para la incorporación más generalizada de los pequeños productores, y que tiende a subordinar en mayor grado a los productores propiamente agrícolas a las empresas procesadoras y exportadoras.

5.1. La percepción de los procesos: la apertura comercial en general

Es importante constatar que, a pesar de que esos rubros son los más favorecidos por el ajuste estructural, los empresarios manifiestan en general que los efectos de las políticas de apertura comercial no se han reflejado en la generación de nuevos mercados externos y que, por lo tanto, el beneficio de dicha apertura ha sido sumamente reducido. Asimismo, no se percibe ningún beneficio a nivel de la reducción de los costos de producción, por la disminución de los aranceles de importación para las materias primas y bienes de capital. Existe la opinión generalizada de que el proceso de apertura comercial no tiene ningún efecto importante, ni positivo ni negativo, sobre este sector de producción. La opinión anterior se justifica en el hecho de que la apertura de nuevos mercados en el exterior se considera un esfuerzo particular del sector privado y realizada en forma independiente de las políticas oficiales de apertura comercial, en el que la participación del Estado ha sido muy reducida. Se considera también que por el hecho de que en la práctica la totalidad de la producción se destina a la exportación, la modificación de los aranceles y requisitos de importación en el país no tiene ningún efecto sobre ellos.

5.2. La percepción en cuanto a la integración centroamericana

En referencia a la posible creación de un mercado libre de productos agropecuarios en la región, sucede un poco lo mismo que con la apertura comercial: al estar dirigida la producción a mercados extrarregionales, se percibe que el efecto es muy reducido ya que no hay ningún tipo de competencia por el mercado centroamericano. La competencia por el mercado exterior al istmo sí tiene lugar, pero de modo independiente de los procesos de integración.

Respecto a lo que podría considerarse una producción organizada sobre bases regionales, se la visualiza como de pocas perspectivas de desarrollo en razón de los altos costos de transporte implicados (ver al respecto el capítulo de Nuhn en este tomo). La estrategia seguida en estos rubros ubica la producción agropecuaria cerca de las plantas procesadoras, por lo que no se ve rentable realizar la producción agrícola en un país para hacer el procesamiento en otro, a no ser en zonas fronterizas.

Algunos empresarios manifiestan más bien el posible interés, si se dan condiciones equitativas a los foráneos en cada país, en

desarrollar los procesos completos en otros países de Centroamérica, mediante la instalación de plantas procesadoras y empresas exportadoras dirigidas a mercados extrarregionales. Se piensa que la mayor experiencia del sector empresarial costarricense en este campo puede ser el elemento que determine el éxito de este tipo de inversiones.

5.3. La formación del bloque Canadá-Estados Unidos-México

En este punto se constata una considerable preocupación de algunos sectores, derivada de las posibles mejores condiciones de las que disfrutarían los empresarios mexicanos para acceder al mercado de Estados Unidos, principalmente. Se considera que ello puede servir como incentivo para que se incursione en ese país en rubros como las raíces y tubérculos, las frutas tropicales, y en menor grado en las plantas ornamentales y las flores, de forma que se produciría un desplazamiento de la producción nacional de ese mercado en un mediano plazo. Esos mismos factores pueden funcionar como un imán para atraer a las empresas transnacionales hacia México, disminuyendo sus actividades en el país. Se mencionó el caso de la piña, en la que se afirma que la corporación Del Monte está expandiendo sus operaciones en México, lo que significará la suspensión a mediano plazo de sus operaciones en Costa Rica con consecuencias graves, en especial en la zona sur del país. De igual modo, el resto de los productores de piña, y en algún grado de melón, se verían afectados por la entrada preferencial de la producción originada en territorio mexicano, la cual gozaría además de condiciones de costo más favorables derivadas de gastos menores en el rubro del transporte [2].

6. Productos de consumo interno con proyección al mercado centroamericano: productos lácteos

Se debe aclarar que cuando hacemos referencia al rubro de productos lácteos, se incluye en él una amplia gama de artículos

---

[2] Hay que aclarar que la información anterior no pudo ser contrastada con la procedente de las empresas transnacionales, ya que sus funcionarios no estuvieron anuentes a ser entrevistados.

que incluye tanto la leche fluida, que puede ser elaborada en varias presentaciones y tipos de envase, como una serie de derivados (quesos, cremas, helados, leche en polvo, etc.). Desde esta perspectiva, la producción agropecuaria se convierte en una actividad proveedora de materias primas para una amplia gama de empresas agroindustriales. En este trabajo se ha tratado de incluir esa doble perspectiva, agropecuaria e industrial.

Tanto en lo que se refiere a la producción agropecuaria como a la industrial, se puede afirmar que este rubro agrupa una gama diversificada de productores, que abarca la pequeña, la mediana y la gran producción. La actividad agropecuaria se caracteriza, en términos generales, por un alto grado de tecnificación y un uso bastante intensivo del suelo, aspectos que la diferencian radicalmente de la ganadería de carne. Un largo proceso de selección genética y la incorporación de razas de gran producción de origen importado, han originado un hato ganadero de notable productividad, la cual se encuentra cercana a los niveles europeos.

Asimismo, los sistemas de semipastoreo imperantes, con la incorporación de alimentos suplementarios a los pastos (concentrados con base en granos y mieles), junto con la necesidad de mecanización de las fases de ordeño y almacenamiento con enfriamiento en la finca, tienen como consecuencia que esta actividad requiera elevados niveles de inversión. Ello hace que si bien la mayoría de las unidades de producción se pueden considerar pequeñas o medianas, desde la perspectiva de la cantidad de terreno poseído, no se trata de pequeños campesinos sino de unidades muy capitalizadas. En el campo de la producción industrial la gama de empresas presentes es muy variada, en un abanico que agrupa desde unidades artesanales hasta grandes empresas nacionales o con participación de capital transnacional. Igualmente, la presencia de empresas cooperativas le confiere características particulares a la actividad.

En síntesis, la producción de leche en el país se realiza con un alto nivel de eficiencia, tanto en la parte pecuaria como en la industrial, involucra a un gran número de pequeños y medianos productores, y en los últimos años se ha proyectado como un rubro de exportación al área y a algunos países del Caribe (la isla colombiana de San Andrés, República Dominicana, Barbados, etc.). Sin embargo, el procesamiento y la comercialización se encuentran concentrados en un número muy reducido de grandes empresas, en una estructura en la que dos de ellas dominan lo fundamental del mercado nacional. Ello deja un campo reducido a las empresas pequeñas y medianas, las que se concentran en productos muy diferenciados (quesos finos, helados de alta calidad, natillas, quesos de consumo popular producidos de forma artesanal en las fincas, etc.), o en la incursión en mercados regionales muy

delimitados, como es el caso de algunas cooperativas de productores en la zona occidental del Valle Central y la zona sur.

Respecto a las condiciones de comercialización, hasta el momento se puede afirmar que el mercado nacional representa un mercado protegido. La importación se halla regulada, y sólo es libre la introducción de productos enlatados (leches condensadas y evaporadas), en tanto que otros productos no se importan por razones zoosanitarias (quesos europeos, por ejemplo). La importación de leche en polvo está limitada, requiriéndose una licencia para su introducción, incluso en el caso de donaciones gubernamentales, habiéndose producido importaciones esporádicas. Debe destacarse el hecho de que el potencial productivo del sector agropecuario sobrepasa en mucho la demanda efectiva del país [3], lo que redunda en que las empresas procesadoras hayan establecido limitaciones al recibo de materia prima. Los productores agropecuarios se ven así limitados en la expansión de su producción, lo que provoca la eliminación de animales con niveles de productividad que eran aprovechados en el pasado.

6.1. La percepción de los procesos: la apertura comercial en general

En este rubro se estima que es necesario establecer un arancel superior al 100% sobre el producto importado, para que los productores nacionales puedan enfrentar la competencia externa. Tal vez no exista en el mundo un rubro de producción con tan altos niveles de subsidios como los lácteos en los países desarrollados, a la vez que, en la mayoría de los casos, están sometidos a cuotas para su importación en muchos países. Esto ha conducido a la acumulación en los países de la CE y Nueva Zelanda, en particular de enormes excedentes de leche y sus derivados (leche en polvo, mantequilla, quesos, etc.), lo que se manifiesta en una gran presión para su exportación a precios sumamente reducidos. En estas condiciones, la liberalización de su importación por parte de Costa Rica significaría la ruina de los productores agropecuarios, y de la industria nacional que subsiste en el sector.

Es importante tomar en cuenta que han existido intereses y presiones, por parte de las grandes empresas transnacionales presentes en el sector (Borden), para procurar esa liberación, que les brindaría la posibilidad de importar materia prima de los

[3] Esto no significa que se presente un consumo adecuado del producto en la población, sino más bien que una parte importante de ella no cuenta con la capacidad adquisitiva para adquirirlo.

países donde se sitúa la casa matriz de la empresa (Dinamarca), con el consiguiente desplazamiento de los productores nacionales. Por el contrario, se detectó que la mayor empresa nacional, la Cooperativa Dos Pinos, se inclina hacia el establecimiento de políticas que brinden algún grado de protección al sector agropecuario. El hecho de que esta empresa esté constituida a partir de una cooperativa de productores, hace que dé prioridad a la utilización de materia prima nacional, y que exista en ello una confluencia de opinión con los organismos que agrupan a los productores agropecuarios (cámaras de productores de leche). Opiniones similares se detectaron en las empresas pequeñas, las cuales, por la índole de sus productos, requieren de materia prima fresca para su elaboración (quesos finos, natillas, etc.).

En general, los productores y representantes del sector en su globalidad consideran que hasta el momento no han recibido ningún beneficio de las políticas de apertura comercial. De nuevo se expresa el criterio de que ha existido una política unilateral de apertura por parte de Costa Rica, la cual no ha ido acompañada de la posibilidad de exportar a nuevos mercados. Más bien se menciona el hecho de que los mercados de los países desarrollados, en especial los europeos, son mercados protegidos en los que no es posible entrar. Se estima necesario, por lo tanto, mantener ciertos niveles de protección en el mercado interno, de manera que se restrinja la entrada, sobre todo de leche en polvo y algunos productos elaborados (como queso y mantequilla), provenientes de los países excedentarios (la CE y Nueva Zelanda, principalmente), que significarían la ruina del sector de los productores agropecuarios. Los precios en el mercado mundial se considera que están muy distorsionados, por el efecto combinado de la situación excedentaria y los altos niveles de subsidios que caracterizan al sector en los países desarrollados.

Dos formas de protección han sido mencionadas. Una consiste en mantener la situación de excepción del sector, excluyéndolo de los esquemas de liberalización del comercio y de algunos de integración comercial; la otra implica el establecimiento de niveles arancelarios que brinden una adecuada protección. Sobre esto es necesario recordar que la petición, por parte del gobierno de Costa Rica, del establecimiento de un arancel superior al 100% fue impugnada en el seno del GATT por Nueva Zelanda, lo que hizo necesaria una negociación para que ese nivel fuera aceptado, sin que ocasionara el establecimiento de sanciones compensatorias hacia las exportaciones costarricenses. Este tipo de conflictos es previsible que se incrementen con la ratificación de la entrada de Costa Rica al GATT, aprobada en la Asamblea Legislativa.

6.2. La integración centroamericana

Como ya se ha mencionado, la producción nacional de lácteos ha incursionado con éxito en el mercado centroamericano y en el de algunos países del Caribe, por intermedio de la Cooperativa Dos Pinos y algunas empresas pequeñas y medianas dedicadas a la producción de quesos finos. La exportación es visualizada por los productores como una verdadera necesidad, que permitiría aprovechar en toda su dimensión la capacidad instalada de producción, tanto en la parte industrial como en la agropecuaria, que supera con creces la capacidad de absorción del mercado, con capacidad de compra, en el país.

La instauración de un comercio libre de productos agropecuarios en Centroamérica es vista como una gran oportunidad para el crecimiento del sector. Se estima que la situación de deficiencia de producción que caracteriza al resto de los países del área, brinda las condiciones para que la integración pueda ser aprovechada por el sector. Además, se opina que existe en el país la capacidad de producción para brindar el producto para la región, permitiendo de esta forma continuar con el proceso de crecimiento sin las limitaciones que se derivan del tamaño del mercado nacional. Esa situación deficitaria de la región hace que no se visualice la posibilidad de competencia en el mercado nacional con una eventual producción proveniente del istmo. Por otra parte, se aduce que la mayor experiencia en el sector y la calidad de la producción costarricense, son elementos adicionales para no temer ese tipo de competencia.

Respecto a la capacidad de competencia con el producto importado a nivel regional, se piensa que se está en plena capacidad de suplir las necesidades de leche fresca, aun cuando algunos de los países puedan importar leche en polvo de origen extrarregional. No obstante, se considera necesario el establecimiento de reglas comerciales que restrinjan el ingreso de ese tipo de producto a nivel de toda la región, para prevenir posibles mecanismos de triangulación comercial similares a los que se describen más adelante para el caso del arroz. La integración centroamericana, por consiguiente, es vista como un mecanismo que permitiría efectuar, de manera menos conflictiva y azarosa que en la actualidad, una proyección comercial que se viene dando desde hace aproximadamente una década.

6.3. La formación del bloque Canadá-Estados Unidos-México

En cuanto a los procesos de integración en el norte de América, es interesante que ha existido un gran interés en incursionar en

el mercado mexicano, que se caracteriza por ser deficitario respecto a la producción interna. Sin embargo, el sector quedó excluido del convenio comercial Costa Rica-México. Desde esa perspectiva, se estima que la formación de este bloque no tiene efectos significativos en ningún sentido para los productores nacionales.

7. Productos de consumo interno

7.1. Arroz

Como se hace mención en el cuadro No. 1, la estructura de la producción de este grano se caracteriza por una fuerte presencia de productores grandes y medianos, un peso sumamente reducido de los pequeños, y el dominio que ejercen las plantas agroindustriales sobre el procesamiento y la comercialización. Se puede decir que la pequeña producción con fines mercantiles casi ha desaparecido, quizá con la excepción de algunos reductos existentes en las áreas en las que se produce bajo riego [4]. El cultivo se realiza sobre todo en unidades territoriales de extensión considerable, bajo sistemas de producción caracterizados por altos niveles de mecanización: utilización de tractores, fumigación aérea, grandes cosechadoras, camiones de transporte, etc.

Desde principios de los años ochenta se viene produciendo una disminución del volumen de la cosecha nacional, como consecuencia de la ejecución de una serie de políticas enmarcadas en la estrategia de los programas de ajuste estructural que tienden a desestimular la siembra, con base en la presunción de que es más barato importar el grano que producirlo en el territorio nacional. De esta forma, en la actualidad se importa alrededor del 40% del consumo nacional, siendo significativo que en los dos últimos años el precio que se ha tenido que pagar por las importaciones supera al del grano nacional. Es decir, se está pagando más por el grano importado que por el nacional, con la consiguiente pérdida de divisas y de riqueza patria. Hasta el momento las importaciones se encuentran reguladas, requiriéndose la obtención de permisos de importación que son concedidos por el Consejo

---

[4] Es necesario mencionar que la mayoría de los autores que se refieren a la producción de arroz, casi nunca hacen referencia a la pequeña producción. Sin embargo, hasta principios de la década de los ochenta se conservaban importantes reductos de pequeña producción, destinada en lo fundamental al autoconsumo, especialmente en áreas marginales del norte y el sur del país, donde el peso de pequeños campesinos de subsistencia y comunidades indígenas es considerable. Su importancia en la actualidad es difícil de establecer, aunque se aprecia un proceso de desaparición como consecuencia de las políticas de ajuste.

Nacional de Producción. Las compras del grano en el exterior se realizan por intermedio de la Oficina del Arroz, en su mayor parte, o mediante la autorización de ese ente a algunos empresarios privados, lo que es menos usual.

7.1.1. *La percepción de los procesos: la apertura comercial en general*

Al igual que en el caso de la producción de carne vacuna, se detectó una diferencia radical respecto a la opinión sobre las consecuencias de la apertura comercial, entre el sector de los productores agrícolas y el de los industriales del arroz. Los productores agrícolas tienden a identificar la apertura comercial con el incremento de las importaciones del grano, la pérdida de la importancia de su sector y la continuación de las políticas de desestímulo a la producción nacional. La liberalización de las importaciones significa, desde esta perspectiva, la desaparición tendencial del sector en su parte agrícola.

Es manifiesta la opinión de que las alternativas productivas para los productores desplazados del sector, no son claras. En primer lugar, muchas de las unidades han realizado inversiones considerables en la adecuación de los terrenos para este cultivo (nivelación, construcción de bancales para riego, etc.), lo que significa que el cambio de actividad implicaría una nueva adecuación de los terrenos. Además, cierto tipo de terrenos apropiados para este cultivo, no presentan las características de uso potencial para una gama amplia de productos, por lo que las alternativas de cambio de actividad son muy restringidas. A lo anterior se suma la considerable inversión efectuada en la adquisición de maquinaria, que sólo es adecuada en el país para la producción de arroz. La desaparición del cultivo, por la eventual liberalización de las importaciones, significaría la pérdida de esa inversión. Es necesario mencionar que en el sector han surgido empresas que, aparte de cultivar el grano, se dedican a realizar las labores de cultivo de forma mecanizada a otros productores: preparación de suelos, siembra, fumigaciones aéreas, cosecha y transporte del grano a las arroceras.

Los industriales del arroz, por su parte, no vislumbran grandes problemas para sus intereses, siempre y cuando se continúe con la práctica de importar el grano en granza (conservando la cáscara), sin elaborar para el consumo final, que es la labor que ellos realizan. Incluso manifiestan que la importación libre les conviene, ya que les permitiría negociar directamente los precios de compra en el exterior y controlar mejor los precios de venta directa a los consu-

midores y, con ello, su ganancia comercial. Debe tenerse presente que estos denominados industriales del arroz constituyen una especie de mezcla de industriales y comerciantes, en la cual tal vez la actividad comercial es la más rentable. No obstante, su actividad hasta el momento ha estado regulada por la fijación de los precios al consumidor por parte del gobierno, por lo que la perspectiva de la liberalización de las importaciones, y la consiguiente liberalización de los precios al consumidor nacional, resulta en extremo atractiva. Estos industriales, además, no visualizan repercusiones importantes en cuanto a la posibilidad de que se importe un producto terminado que pueda competir con el de ellos. Se aduce que el producto terminado requiere de grandes inversiones para su almacenamiento, pues es más susceptible de ataques por insectos u hongos que el producto en granza, o, en su lugar, la importación en pequeñas cantidades, lo que incrementaría los gastos de transporte. El grano sin elaboración, por el contrario, es menos susceptible de ser afectado por esas plagas y puede ser importado en grandes cantidades, lo que reduce el costo del transporte. Por otro lado, las plantas procesadoras cuentan con la infraestructura de almacenamiento para este tipo de producto.

7.1.2. La integración centroamericana

Respecto a las consecuencias de este proceso, el panorama es similar al anterior. Los productores agrícolas se muestran recelosos ante la perspectiva de la importación libre de arroz procedente de otros países centroamericanos. Se considera que ello podría significar la acentuación de la tendencia a su desaparición, por el hecho de que se estima que en la mayoría de esos países los costos de producción son menores, especialmente por el costo de la mano de obra. Incluso se dice que una serie de empresarios nacionales, vinculados con las arroceras, se están desplazando a producir a Nicaragua, aprovechando esos costos menores. El proceso llevaría, según los productores, a convertir a ese país en una especie de finca de los grandes arroceros, que estarían aprovechando las facilidades en cuanto al alquiler de tierras a bajo costo y los salarios reducidos, con el consiguiente desplazamiento de la producción nacional.

Se señala además el peligro que significa lo que se conoce como la triangulación del producto, que pudieran realizar algunos países centroamericanos en detrimento de los productores nacionales. Este fenómeno consistiría en que un determinado país importara el producto de terceros países, exportando a su vez su producción nacional a Costa Rica. Es decir, se aumentaría la ca-

pacidad de exportación de forma ficticia, sirviendo en realidad de puente para que el arroz del mercado internacional ingresara al mercado regional. Ello se percibe como perjudicial para los productores nacionales, de la misma forma que una apertura comercial indiscriminada.

Los industriales del arroz, por el contrario, vislumbran la perspectiva de una liberalización del comercio de productos agropecuarios en el istmo, como la oportunidad de conseguir materia prima para su industria y comercio a precios menores que la nacional, con las consiguientes mayores ganancias.

7.1.3. La formación del bloque Canadá-Estados Unidos-México

No se visualizan, por parte de los industriales y productores agrícolas, ningún tipo de consecuencias, dado que el producto no se exporta. La competencia con el arroz de Estados Unidos podría llegar a ser muy fuerte, pero ello se produciría por efecto de la ejecución de políticas generales de apertura comercial, sin que la formación de este bloque tenga efecto alguno.

7.2. Frijol y maíz

La estructura de la producción se caracteriza por una presencia casi absoluta de pequeños productores; salvo raras excepciones, en estos rubros la presencia de medianos o grandes productores es prácticamente nula. Los productores empresariales capitalistas tienden a ubicarse en los rubros que permiten obtener una rentabilidad más elevada, y los granos básicos, por formar parte de la canasta básica alimentaria y existir el interés de mantener el costo de la mano de obra en niveles reducidos (son bienes salario), tienden a presentar niveles no atractivos de rentabilidad. Su cultivo se concentra, por lo tanto, en un tipo de productor campesino capaz de subsistir con niveles de rentabilidad reducidos, y que mantiene su producción en vista de que no requiere altos niveles de inversión.

Desde la puesta en práctica de los programas de ajuste estructural, estos rubros se han visto muy afectados, en especial por el desmantelamiento de los esquemas de comercialización basados en la intervención del Estado que, a través del Consejo Nacional de Producción, garantizaba su compra y determinados precios mínimos (denominados precios de sustentación). Además, la existencia de centros de compra (hoy desaparecidos) establecidos en gran parte del territorio nacional, hacía posible la venta del

producto con gastos en transporte relativamente reducidos. Se puede afirmar que, al igual que en el caso del arroz, se ha dado una deliberada política de desestímulo a la producción, que parte del supuesto de que es más conveniente dejar de producir este tipo de alimentos en el territorio nacional, para importarlos a precios más reducidos. Han sido desmantelados, por consiguiente, los sistemas de crédito dirigidos a los pequeños productores, y en general a los granos básicos, así como los sistemas de asistencia técnica y comercialización, lo que ha provocado la reducción de la producción y del número de productores.

La liberalización del comercio internacional, uno de los supuestos de las políticas de ajuste, implica el traslado de estos productores a otros rubros capaces de ser vendidos en el mercado internacional. Sin embargo, este traslado sólo se ha dado en una proporción reducida, por cuanto para que ese cambio de actividad sea posible, se requiere una serie de condiciones que no se han dado: mercados seguros, asistencia técnica, programas crediticios dirigidos al pequeño productor, etc. De esta forma, lo que ha ocurrido es la desaparición de una significativa proporción de los productores, mientras que otra sigue subsistiendo en condiciones cada vez más precarias. Los productores de maíz han sido quizá los más afectados, en tanto que los de frijol lo han sido en grado menor debido a que se dedican a un tipo de producto menos susceptible de ser sustituido por la producción importada de los grandes países, dadas las características específicas de un artículo adaptado plenamente a los requisitos de gusto de los consumidores.

Si bien las importaciones, en el caso del frijol y el maíz blanco, aún requieren licencias de importación, éstas han sido eliminadas para el maíz amarillo, cuya producción ha desaparecido del país, siendo importado en su totalidad con destino a la producción de concentrados para la alimentación animal. Un efecto similar se esperaría de la liberalización en el caso del maíz blanco, en virtud de los grandes excedentes disponibles en el mercado mundial, en especial el producido en Estados Unidos.

7.2.1. La percepción de los procesos: la apertura comercial en general

La opinión generalizada es la de que una apertura comercial irrestricta acabaría, en un plazo corto, con los reductos, ya de por sí muy reducidos, de productores de maíz blanco, de la misma manera que ocurrió con el maíz amarillo. Se considera que existe una total incapacidad de competir con los precios imperantes en el mercado internacional, originados en la enorme capacidad de

producción de Estados Unidos, y los esquemas de amplios subsidios a la producción, la comercialización internacional y los productores. La capacidad de resistencia de los productores de frijol es percibida como superior, dado que el tipo de grano que abunda en los mercados internacionales, como ya se mencionó, no cumple con los requisitos de sabor necesarios para una amplia aceptación por los consumidores. Por esta razón, no se vislumbra en el corto plazo una fuerte competencia del grano procedente de regiones distintas a Mesoamérica (Estados Unidos, China, etc.), por no adaptarse al gusto de los costarricenses (las pasadas experiencias de importación de grano chino y peruano lo comprueban). Se puede afirmar que se nota la existencia de una especie de "nicho de mercado", constituido a partir de gustos de raíces culturales. No obstante, se asume que en las circunstancias derivadas de una amplia apertura comercial, tanto el maíz blanco como el frijol, éste último en un plazo más largo, estarían destinados a la desaparición como ha ocurrido con el maíz amarillo.

Es importante resaltar la reivindicación del derecho a la producción de los alimentos por parte de las organizaciones campesinas nacionales. La apelación a la conservación de la soberanía en el campo alimentario es vista como una reivindicación fundamental, frente a las políticas neoliberales de apertura en el marco del ajuste estructural, concebida dentro de estrategias de producción que tenderían a combinar la expansión de la producción de exportación, pero sin poner en entredicho la seguridad alimentaria. Un elemento básico es el mantenimiento de niveles adecuados de diversificación productiva, sustentados en niveles de precios de los granos básicos que brinden una rentabilidad adecuada al productor.

7.2.2. La integración centroamericana

En el caso del maíz blanco, la amenaza no se ve tanto desde la perspectiva de la integración centroamericana, sino de la entrada de producto de origen norteamericano. En cuanto al frijol, la integración es vista como una auténtica amenaza derivada de la posibilidad de la liberación de su comercio en el área. Al contrario que el originado en otras latitudes, el grano que se produce en Centroamérica tiene características similares al nacional, e importaciones realizadas en el pasado, de grano salvadoreño, han comprobado su amplia aceptación en el mercado nacional. La posibilidad de que los productores nacionales tengan que competir con la producción de la región es vislumbrada como un peligro inminente, en vista de que la estructura de costos en esos países tiende a ser menor.

7.2.3. La formación del bloque Canadá-Estados Unidos-México

En este campo no se perciben efectos de ninguna clase sobre este tipo de producción. Se supone que el efecto más fuerte será sobre los productores de maíz mexicano, sin que ello tenga ningún tipo de repercusiones en nuestro país.

8. A manera de conclusiones

—Una apertura comercial irrestricta y unilateral puede significar la ruina y desaparición de importantes sectores de los productores agropecuarios, lo cual sería el fermento para la agudización de conflictos económico-sociales que podrían poner en entredicho la forma de vida tradicional del país. Se debe replantear el proceso de reinserción del país en la economía mundial, de modo que, sin significar la vuelta a los esquemas proteccionistas del pasado, se oriente a la búsqueda de beneficios para el pueblo, antes que por las necesidades del gran capital transnacional. En consecuencia, en este marco se hace necesario superar los dogmatismos existentes que identifican la protección de sectores de la producción con esquemas de tipo estatista, y plantear la necesidad de que las políticas de apertura se apliquen con flexibilidad, de forma que no afecten a sectores estratégicos de la producción.

—Los sectores populares han de constituir un interlocutor obligado en el proceso de determinar estos sectores estratégicos, de modo que la delimitación de los lineamientos de política en este campo se convierta en un tema de debate nacional, en el que se involucre tanto a los sectores campesinos como a los populares urbanos.

—Se requiere revitalizar conceptos como el de seguridad alimentaria basada en la producción interna, justicia social en la protección y promoción de la producción campesina, etc., que sirvan de guía para la delimitación de las políticas tendientes a la redefinición de nuestras relaciones comerciales con el resto del mundo. Al mismo tiempo, a la par de una eventual reducción arancelaria, nuestros países se deben reservar un cierto número de instrumentos para lograr esos fines, como las salvaguardas en los esquemas de integración y el establecimiento de cuotas y permisos de importación que pueden coexistir con aranceles de importación reducidos.

—En este campo surge como gran reto recuperar el desarrollo del mercado interno mediante efectivas políticas de producción y de redistribución del ingreso, recuperación que

se pueda constituir en la base de la conformación de una economía más integrada a su interior, sobre una base regional centroamericana, a la par del desarrollo de un eficiente sector exportador.

—Los efectos de las políticas analizadas son vistos como diferenciales para los diversos rubros productivos y, dentro de ellos, para los distintos sectores de productores, agrícolas e industriales. Asimismo, la percepción y conocimiento acerca de los fenómenos es muy disímil, oscilando entre la ignorancia casi total y un análisis detallado y, aspecto que no hemos desarrollado en este trabajo, existen diversos grados de claridad sobre las formas en que se cree que se pueden enfrentar los fenómenos. Estas van desde un número reducido de empresarios que están diseñando y ejecutando estrategias para enfrentarlos, hasta una amplia mayoría que comprende poco los efectos que se pueden derivar hacia ellos y que, por ende, no están tomando ningún tipo de previsión.

—Es necesario señalar que hay que impulsar medidas de política que conduzcan a una mayor justicia social, la cual evite que el sector campesino quede reducido exclusivamente al papel de productor de alimentos baratos para el sector exportador, al igual que en la época del Mercado Común, con la única diferencia de que en aquel momento lo que interesaba era la producción industrial para el mercado regional, mientras que ahora el eje se desplaza hacia la producción de exportación, tanto industrial como agrícola. El pago adecuado por sus productos, tanto los dirigidos al mercado interno como al internacional, ha de ser una reivindicación de los pequeños y medianos productores que debe ser apoyada por el resto de los sectores sociales populares, como un medio de garantizar un grado adecuado de abastecimiento interno de alimentos que permita el mantenimiento de niveles mínimos de soberanía y de seguridad alimentaria.

Bibliografía

Alianza Cooperativa Internacional 1993: *Exportaciones no tradicionales en Costa Rica. Mitos y realidades.* San José.

Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria 1994: *Hacia la agricultura del siglo XXI.* San José.

De La Ossa, A. (comp.) 1993: *El sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial.* San José.

Fernández, M. E. 1992. "Agricultura de cambio y proletarización campesina en Costa Rica", en Mendizábal-Weller (eds.).

Fernández, M. E. 1994: *La integración de la agricultura en la región centroamericana en el marco de los procesos de apertura comercial.* Contribuciones No. 17 (Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica). San José.

Grigg, D. 1992: *The transformation of agriculture in the west*. Oxford-Cambridge.

IICA-MAPA. 1992: *La agricultura de América Latina y el Caribe. Estrategias para el fin de siglo.* Coronado, Costa Rica.

IICA-Programa de Comercio e Integración 1993: *Centroamérica 1993: perfiles sectoriales de políticas y comercio agrícolas.* Coronado, Costa Rica.

Irvin, G.-Holland, St. (eds.) 1990: *Centroamérica. El futuro de la integración económica.* San José, DEI.

Levy, S.-Wijnbergen, S. van 1994: "Labor Markets, Migration And Welfare. Agriculture In The North-American Free Trade Agreement", en *Journal Of Development Economies* 43. Amsterdam.

Melmed-Sanjak, J.-Santiago, C.-Magid, A. 1994: *Centroamérica en la globalización: perspectivas comparativas.* San José.

Mendizábal, A. B.-Weller, J. 1992: *Exportaciones agrícolas no tradicionales del istmo centroamericano. ¿Promesa o espejismo?* Panamá.

Pomareda, C. (ed.) 1992: *La agricultura en el desarrollo económico de Centroamérica en los noventa.* Coronado, Costa Rica.

Pomareda, C.-Trejos, R.-Villasuso, J. M. (comps.) 1993: *Libre comercio, integración y agricultura en Centroamérica. 24 Opiniones en busca de un consenso.* Coronado, Costa Rica.

Rodríguez, E. (ed.) 1991: *El desafío del desarrollo centroamericano.* San José.

Salazar, J. M. 1990: "Presente y futuro de la integración centroamericana", en *Revista de la CEPAL* 42. Santiago de Chile.

Whittingham, W. 1989: "La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe", en *Revista de la CEPAL* 39. Santiago de Chile.

Capítulo XI

Desarrollo de la infraestructura de transporte en Centroamérica y su importancia para la integración al mercado mundial

Helmut Nuhn

1. Introducción

Las iniciativas destinadas al fomento de las exportaciones dependen, en gran medida, del transporte rápido y confiable de carga. Esto no es solamente válido para los productos perecederos del sector agrícola y de la agroindustria (frutas frescas, camarón, flores, etc.), sino también en lo que respecta a componentes y partes de la maquila, los cuales tienen que llegar con puntualidad a su destino. Sistemas normados de traslado y transporte y servicios regulares integrales con exacta sincronización logística, facilitan esta tarea. Además de una infraestructura física adecuada se

requiere de un ajuste en los procesos de comunicación y de la organización secundaria (por ejemplo, los servicios aduaneros).

Para los economistas, las inversiones en infraestructura de transporte y comunicación, el abastecimiento de energía, así como los demás servicios de aprovisionamiento y desaprovisionamiento, constituyen una precondición importante para el crecimiento económico. Todo ello contribuye a aumentar las opciones para la puesta en valor de otros recursos; además, eliminan cuellos de botella en la cadena productiva y aportan al ahorro de tiempo y costos, lo que para las empresas significa un incremento en su productividad y competitividad. De esta manera, se puede decir que las inversiones en la infraestructura llevan a acrecentar el ingreso nacional (Banco Mundial 1994).

Por otro lado, también el desarrollo socio-cultural está altamente influido por mejoras en la movilidad espacial y por el intercambio de informaciones o la difusión de innovaciones. Mientras que el aislamiento espacial y la accesibilidad reducida del espacio significan estancamiento, la ampliación de los sistemas de transporte y comunicación prestan las precondiciones para un proceso dinámico y para la modernización.

No sólo se pueden encontrar los efectos positivos que a nivel regional tienen los sistemas interrelacionados de comunicación y transporte, sino que también se pueden notar efectos específicos a nivel interregional, a través de la formación de corredores de transporte entre territorios de producción y mercados de consumo. Asi se vinculan las áreas periféricas rurales y las aglomeraciones urbanas, tanto a nivel nacional como entre países vecinos; lo que en el caso de Centroamérica se realiza, principalmente, por vía terrestre; mientras que el intercambio con los mercados principales en el Norte de América y en Europa se realiza, en primer lugar a través de barcos, y en segundo lugar a través de aviones.

En lo que respecta al transporte relacionado con el mercado mundial, las innovaciones tecnológicas y organizativas han tenido efectos importantes desde hace bastante tiempo. Esto se refiere, entre otras cosas, a los medios de transporte más grandes o estandarizados para hacer viable el trasbordo automático y el tránsito entre diferentes medios. La penetración logística de la cadena de transporte para preparar y controlar la ejecución de cada paso por medio de la telecomunicación, permite llevar los bienes en forma más rápida desde el expedidor hasta el receptor. En una red de transporte jerárquicamente escalonada y con un horario fijo y regular, con el fin de ahorrar costos se reduce el número de conexiones directas y se distingue entre puntos modales de alto rango llamados *Gateways* o *Hubs*, y centros secundarios con conexiones de abastecimiento llamados *Spokes*, para así emplear siempre el medio de transporte más económico y garantizar su utilización

óptima (CEPAL 1989). Por las limitadas cantidades de carga en el transporte internacional entre los países centroamericanos, este nuevo sistema tiene un impacto importante, el cual hasta el momento no se hace sentir con todas sus implicaciones.

Hay que tomar en cuenta que no sólo se requiere de una ampliación cuantitativa de la infraestructura, sino que hace falta también mejorarla en lo cualitativo y ampliar los servicios relacionados con ella. La gran mayoría de las instalaciones hasta ahora administradas por entes estatales o institutos semiestatales se encuentran en mal estado y su servicio es deficitario. Tradicionalmente se ha enfatizado en la construcción de nuevos inmuebles con costos muy elevados, desatendiéndose a su vez el mantenimiento necesario. Por este modo de establecer las prioridades y por las deficiencias mencionadas, el ciclo de vida de muchas instalaciones es muy corto. Las deficiencias detectadas en la organización han llevado a una utilización poco eficiente o a una subutilización, por lo que los puertos de países en vías de desarrollo apenas han alcanzado alrededor de un 40% del rendimiento de sus instalaciones en comparación con los países industrializados (Banco Mundial 1994). Esto resulta en costos más altos que no pueden ser cubiertos con los ingresos, requiriendo entonces subsidios estatales. Así, las finanzas públicas se ven afectadas de manera doble por los problemas gerenciales de las instalaciones administradas de forma centralizada: por un lado, por las nuevas inversiones, las cuales alcanzan entre el 50% y el 60% de las inversiones totales del Estado, y por otro lado, por los subsidios permanentes.

En el marco del debate sobre el ajuste estructural se exigen medidas de desregulación y liberalización en la administración de la infraestructura. Se busca la eliminación de los monopolios estatales mediante la privatización parcial y la creación de competencia. Se debe incluir de forma más directa a los usuarios en las decisiones acerca de la ampliación y la utilización de la infraestructura. Se propugna por nuevas formas de asociación entre el Estado y el capital privado tendientes a apoyar y contribuir a eliminar problemas de financiamiento. Son los principios empresariales en la administración de las instalaciones los que pueden garantizar el uso eficiente de los recursos, y hacer posible llegar a precios que reflejen los costos reales para de este modo disminuir los subsidios. Esto quiere decir que los poderes estatales se deberían reducir a establecer el marco de la actividad particular, velar por el funcionamiento de la competencia y otorgar las concesiones.

2. La situación problemática de la infraestructura en Centroamérica

En el caso de los países centroamericanos se ha establecido una infraestructura suficiente, aunque sólo en forma gradual, así como los servicios correspondientes. La ampliación de la infraestructura básica se ha realizado desde los años cincuenta, apoyada sobre todo por créditos del Banco Mundial y después de que se fundó el Mercado Común, también a través del financiamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Nuevas instituciones estatales asumieron las tareas que antes realizaban empresas transnacionales siguiendo sus propios intereses. Estas instituciones estatales por lo general no trabajaron de manera eficiente, y con su exagerada demanda de créditos contribuyeron en gran medida al endeudamiento estatal.

La crisis financiera y los conflictos militares de la década de los ochenta llevaron a un estancamiento en la ampliación de la infraestructura, el deterioro de las instalaciones existentes y la pérdida parcial de establecimientos. Así, la situación a principios de los noventa fue, desde varios ámbitos, menos satisfactoria que dos décadas atrás. Las líneas de ferrocarril apenas pueden ser usadas parcialmente, la red vial necesita reparación y ampliación, y la oferta de servicios de comunicación es deficitaria, tanto como la producción energética, en este último caso con excepción de Costa Rica.

Los costos para los usuarios son más elevados que en los países industriales. Así por ejemplo, a principios del decenio de los noventa se tenía que pagar en promedio US$0,07 por kilovatio-hora, mientras que la suma correspondiente en los EE. UU. era de US$0,04. Por una llamada telefónica de dos minutos de Centroamérica a Norteamérica se cobran US$2, en tanto que al revés los costos son de sólo US$1,30. Los costos de transporte dentro de Centroamérica son de US$1,50/t. por kilometro, lo que equivale al doble de los costos en los EE. UU. (US$0,80/t. kilometro). La edad promedio de los camiones *trailers* T3/S2 es de doce años en Centroamérica, y estos vehículos corren 30.000 km. por año, mientras que en los EE. UU. los camiones tienen un promedio de dos años de edad y corren unos 100.000 km. por año (FEDEPRICAP 1993: 12). Estas cifras demuestran que en cuanto a su infraestructura y sus servicios, los pequeños países centroamericanos se encuentran poco preparados para competir en el mercado mundial.

Crear estas precondiciones en infraestructura y un marco adecuado para su puesta en valor constituyen tareas esencialmente estatales. Una vez resueltos los problemas arriba mencionados, los factores de localización para el proceso de industrialización

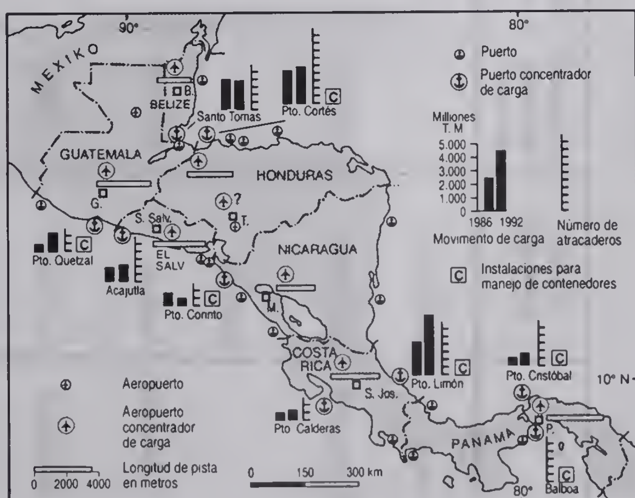
como los salarios y los gastos accesorios, los cuales es usual que reciban más atención, podrían llegar a tener pleno efecto. Por tal motivo, despúes de los capítulos con enfoques sectoriales, en éste se discutará el aspecto de las instalaciones de transporte, analizando la situación en Costa Rica y Honduras con vistas a los otros países del istmo.

3. Función de los puertos marítimos como puertas al mercado mundial

De los 35 puertos internacionales de Centroamérica, sólo siete tienen una importancia marcada (ver el gráfico No. 1). Respecto al trasbordo de carga el puerto más grande es Limón/Moín en *Costa Rica*, con 4,5 millones de toneladas en 1992. También el número de contenedores fue el máximo con 192.000. Un 80% de las exportaciones y un 60% de las importaciones de Costa Rica se realizan a través de este puerto del Atlántico. Al año, unos 1.280 barcos atracan en sus nueve atracaderos. Estos se prestan tanto para carga general como para contenedores, envío de bananos y trasbordo de carga líquida. Dos mil quinientos empleados con un alto grado de organización sindical trabajan en el área portuaria.

Gráfico No. 1

Puertos y aeropuertos internacionales de Centroamérica



Cuadro No. 1

Puertos internacionales de Centroamérica

País	Puerto principal	Atracaderos/bodegas (m^2)	Naves que atracan 1992	Carga 1992 (TM)	Exportación 1992 (TM)	Importación 1992 (TM)	Administración portuaria
Belice	Belice City	3/...	...	2.480.000	...	...	Belice Port Authority
Guatemala	Sto. Tomás	6/51.300	1.094	2.184.000	894.000	1.290.000	Empresa Portuaria Nacional Sto. Tomás
	Quetzal	...	388	1.461.000	686.000	775.000	Empresa Portuaria Quetzal
El Salvador	Acajutla	8/44.200	319	1.301.000	308.000	993.000	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)
Honduras	Pto. Cortés	7/18.000	1.152	2.809.000	1.279.000	1.530.000	Empresa Nacional Portuaria (ENP)

Nicaragua	Corinto	6/...	254	566.000	287.000	279.000	Empresa Nacional Portuaria (ENP)
Costa Rica	Limón/Moín	9/9.100	1.280	4.513.000	2.309.000	2.204.000	Junta de Administración y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)
	Caldera	3/...	260	776.000	92.000	684.000	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)
Panamá	Cristóbal	6/50.000	1.114	1.050.000	223.000	828.000	Autoridad Portuaria Nacional de Panamá
	Balboa	...	1.157	503.000	56.000	446.000	

Fuente: BCIE 1993; FEDEPRICAP 1993; *Panamá en cifras 1988-92.*

Las instalaciones son administradas por JAPDEVA, fundada en 1963, que al mismo tiempo es una institución para el desarrollo regional de la provincia atlántica (ver el cuadro No. 1). El grado de utilización de los atracaderos es de un 70%, situación de la que resultan cuellos de botella temporales que se podrían aliviar con un programa de ampliación. Las últimas medidas grandes de construcción se terminaron hace ya unos diez años.

Puntarenas es el puerto tradicional del Pacífico y tenía una línea electrificada de enlace hacia el Valle Central. Puntarenas se cerró en 1989 para el trasbordo de carga internacional. Esta función se transfirió a los establecimientos cercanos de Caldera, a cuyos tres atracaderos llegan anualmente unos 260 barcos. En 1992 el trasbordo de carga fue de unos 0,8 millones de toneladas. Los 1.200 empleados son dependientes del INCOP, que forma parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. El anterior puerto bananero de Golfito, tras el retiro de la Companía Bananera de la zona sur en 1985, fue entregado al gobierno, y ahora, después de la revitalización de las exportaciones de frutas está de nuevo en función. Además, existe un puerto privado en Punta Morales para las exportaciones de azúcar.

Una valoración de los servicios portuarios por parte de las empresas del sector agroexportador no-tradicional en el año 1992, mostró ciertos déficit (Stamm 1995). Casi la tercera parte de los encuestados tenía una posición negativa o muy negativa, y solamente un 14% se mostró muy satisfecho. La crítica no se refiere tanto a las instalaciones de trascarga, sino más que todo al servicio y a las líneas navieras. Aparecen también varios casos de pérdidas que sufrieron exportadores por el deterioro de sus productos en casos de huelgas (ver el gráfico No. 2).

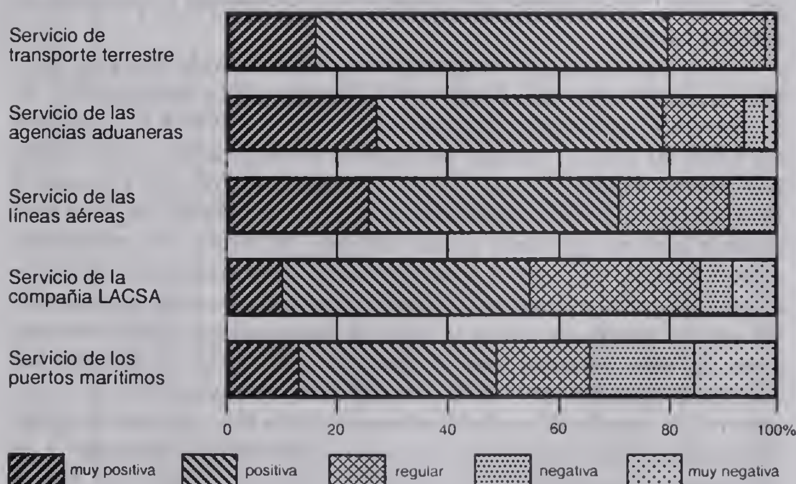
Honduras cuenta en este momento con las instalaciones portuarias más modernas de Centroamérica. Los establecimientos de Puerto Cortés incluyen terminales especiales para RoRo, para el trasbordo de contenedores y la exportación de frutas. Puerto Cortés también emplea funciones para los países vecinos, en especial Belice y Nicaragua. A los siete atracaderos llegaron en 1992 aproximadamente 1.150 barcos, el trasbordo de carga fue de unos 2.8 millones de toneladas, incluyendo unos 188.000 contenedores. La administración pública del puerto ENP emplea unas 860 personas; además hay personal de las líneas navieras para los trabajos de desembarque y trasbordo de carga. Los otros puertos del Atlántico: Tela, La Ceiba y Puerto Castillo, tienen una importancia muy limitada; comparable es la situación de San Lorenzo en el Golfo de Fonseca. Para su modernización será de primordial importancia la participación del capital privado.

Tomando en cuenta también las experiencias en los países vecinos, se puede decir que las administraciones semi-autónomas

que se fundaron en los años sesenta cuando el Estado adquirió la función portuaria, no lograron modernizar de manera satisfactoria las instalaciones debido a falta de financiamiento, mala administración y obstáculos políticos. Las funciones gerenciales se entregan no a expertos, sino como puestos políticos. La influencia de los sindicatos hace que las gerencias con fácilidad sean víctimas de chantaje, y la falta de competencia produce pereza, sobreocupación de personal y una mala relación precio-servicio. Ni la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM) ni la Asociación de Usuarios del Transporte Internacional de Centroamérica (USUARIOS) consiguieron una coordinación de las instalaciones, administradas exclusivamente según criterios nacionales. Para llegar a un servicio más eficiente son indispensables ampliaciones coordinadas con una clara perspectiva hacia el futuro. Estas ampliaciones deberían tomar en cuenta, más de lo que ha sido común hasta el momento, los factores naturales de localización y las vinculaciones con las zonas interiores.

Gráfico No. 2

Evaluación de la infraestructura de transporte en Costa Rica por los agroexportadores no-tradicionales 1992



4. La creciente importancia de los aeropuertos internacionales

El tránsito aéreo en Centroamérica ha vivido un fuerte incremento en los últimos años, lo que guarda relación con la creciente movilidad de los habitantes después de la finalización de los conflictos militares, el aumento en el turismo y el auge de la carga aérea ligado a las nuevas actividades económicas. Con la excepción de Honduras, el tránsito aéreo internacional se concentra en un solo aeropuerto por país (ver el gráfico No. 1).

Las pequeñas líneas aéreas, administradas poco eficientemente, no pudieron invertir lo suficiente en la compra de nuevos aviones y la ampliación de la red de líneas. Así, si no se dio la participación de capital ajeno, con el avance de la desregulación perdieron su papel. La situación se agravó con los nuevos principios de organización introducidos por las empresas TACA (El Salvador) y LACSA (Costa Rica), que aplican el sistema de *hubs and spokes*, lo que significa la concentración de las líneas en puntos de conexión con posibilidades para hacer trasbordos, prioriza a los aeropuertos madre y reduce el número de pasajeros a las empresas que siguen operando en forma tradicional. Por estas razones, a principios de la década de los noventa TACA y LACSA dominaron el mercado centroamericano, y se podía esperar que la empresa salvadoreña, con capital más fuerte, sea la única que sobreviva al proceso de concentración.

Como en el caso de los puertos marítimos, *Costa Rica* es el país con el incremento más fuerte en el tránsito aéreo (cuadro No. 2). El número de pasajeros aumentó de 780.000 en 1987 a 1,2 millones en 1992. Al mismo tiempo se duplicó la carga aérea —de 39.000 a 88.000 toneladas, consecuencia esto del desarrollo de productos no-tradicionales de exportación. Así, el trasbordo de carga es más grande que en los cinco países vecinos del norte. El aeropuerto internacional, ubicado al oeste de San José, y ampliado en varias etapas, hoy día se acerca a sus límites. Existen planes para construir un nuevo centro de carga y mejorar las instalaciones existentes, para de este modo aliviar la situación. En 1992 se terminó un nuevo aeropuerto en el noroeste del país, con una pista de 2.230 metros de longitud y estacionamiento para tres aviones de gran capacidad. Este aeropuerto debería sobre todo responder a la demanda turística. Otro aeropuerto, cerca de Limón, se abrirá también más al tránsito internacional una vez concluidas las ampliaciones.

En la encuesta a empresas exportadoras mencionada arriba, el funcionamiento del aeropuerto se valoró mejor que el servicio portuario (ver el gráfico No. 2). Una tercera parte lo criticó, en

Cuadro No. 2

Aeropuertos internacionales de Centroamérica

País	Aeropuerto principal	Pista longitud	Pasajeros 1992	Carga 1992 (TM)	Compañía aérea nacional
Belice	Goldson	2.165	450.000	...	Air Belice
Guatemala	La Aurora	3.300	900.000	27.000	AVIATECA
El Salvador	Internacional	3.200	725.000	23.000	TACA
Honduras	Toncontín	2.300	406.000	4.000	TAN/SAHSA
	Villeda Morales	2.800	350.000	13.000	—
Nicaragua	Sandino	2.442	366.000	7.000	NICA
Costa Rica	Santamaría	3.011	1.200.000	88.000	LACSA
Panamá	Tocumen	3.500	1.089.000	42.000	COPA

Fuente: BCIE 1993; FEDEPRICAP 1993.

tanto que una cuarta parte se mostró muy satisfecha. Se apuntó una mejora notable de los servicios bajo las condiciones de una mayor competencia, esto sobre todo respecto a la línea aérea nacional LACSA (Stamm 1995). Un aspecto crítico era la falta de cuartos fríos adecuados para el almacenamiento temporal de la carga. Hoy día el aeropuerto no tiene una importancia marcada como factor de localización de nuevas empresas. En el tiempo inicial de la producción agroexportadora no-tradicional se dio una concentración de la producción en los alrededores del aeropuerto.

En El Salvador, país que muestra en la actualidad una dinámica similar a la de Costa Rica, en 1980 se inauguró, a una distancia de unos sesenta kilómetros hacia el sur de la capital, un nuevo aeropuerto con siete estacionamientos y un departamento de carga. El número de pasajeros subió de 494.000 en 1987 a 805.000 en 1992, y el trasbordo de carga se duplicó durante estos años, llegando a 22.900 toneladas. Se debe pensar en la ampliación de las instalaciones existentes. Por el contrario, disminuyó el crecimiento en Guatemala, antes el centro más importante de carga del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Una situación especial existe en *Honduras*, donde el aeropuerto de la capital no se puede ampliar más y por falta de modernización son pocas las empresas que hacen escala allí. El número de pasajeros aumentó apenas de 341.000 en 1986 a 406.000 en 1992. Al mismo tiempo, San Pedro Sula, el segundo aeropuerto internacional y con mejores instalaciones, registró aumentos más fuertes, tanto en cuanto al número de pasajeros como a la cantidad de carga trasbordada (1986: 233.000 pasajeros; 1992: 350.000). Para 1995 está prevista la apertura del aeropuerto militar de Palmerola, cerca de Comayagua y unos ocenta kilómetros al norte de la capital, para el transporte de carga. Esto mejorará mucho la situación para las exportaciones no-tradicionales. Para fines turísticos se ampliará el aeropuerto en La Ceiba (1991: 210.000 pasajeros).

También en cuanto al transito aéreo, Nicaragua se quedó atrás en comparación con los países vecinos. Panamá y Belice, por su parte, cuentan con aeropuertos modernos y amplios cuyos límites de capacidad no se han alcanzado aún. La función especial que tuvo Panamá anteriormente, como lugar de etapa y punto de enlace entre el norte y el sur del continente, se perdió cuando se inició el uso de aviones de distancias más largas, por lo que este país ha tenido que enfrentar pérdidas relativas similares a las de Guatemala.

5. Situación y ampliación de la red vial

El transporte de carga dentro de los países y entre los países pequeños se realiza casi de forma exclusiva por vía terrestre, por lo que hay que atribuir una importancia extraordinaria para el desarrollo socio-económico a la ampliación de la red vial (ver el cuadro No. 3). Al final de la Segunda Guerra Mundial, la red vial en Centroamérica estaba insuficientemente desarrollada, y sólo en partes era transitable todo el año. Apenas en pocos casos existía la conexión entre las redes parciales nacionales. Después de la fundación del MCCA, un departamento de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), se encargó en 1961 de las tareas de planificación y coordinación para la integración organizativa, técnica, económica y jurídica del transporte en el istmo.

Como precondición para una priorización más exacta y para los planes de ampliación a mediano plazo, fueron encargados amplios estudios básicos (ver TSC Consortium 1965 y BCIE 1977). El resultado de estos esfuerzos se reflejó en el acuerdo de los ministros de economía y transporte de construcción de una red vial para la integración. El núcleo de esta red lo formó la Carretera Interamericana, que había sido iniciada en 1941 por iniciativa de los Estados Unidos por razones estratégico-militares, que ofreció una conexión terrestre continua entre el norte del continente y el Canal de Panamá. Además existen rutas alternativas ubicadas en las llanuras de la vertiente pacífica, realizadas en Guatemala y El Salvador ya en los años cincuenta, y conexiones transversales para los grandes puertos de exportación. De este modo, estaban dadas las precondiciones de infraestructura para el desarrollo hacia adentro en el marco del MCCA, al tiempo que para un aumento de las exportaciones de productos agrícolas.

Los planes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la SIECA para la ampliación de la red vial, enfocaron exclusivamente los aspectos económicos. Se debían fomentar en primer lugar las relaciones comerciales a nivel intrarregional e internacional, quiere decir, posibilitar tanto el desarrollo hacia el exterior como el desarrollo hacia la región. Los éxitos en cuanto a la ampliación de carreteras asfaltadas a larga distancia hicieron perder de vista los grandes problemas persistentes en relación al transporte en las zonas rurales. Casi la mitad de las conexiones terrestres era insuficiente, y no se podía transitar en la estación lluviosa. A nivel nacional eran necesarios grandes esfuerzos para mejorar en lo cualitativo y en lo cuantitativo el sistema de transporte. Estos esfuerzos se paralizaron casi por completo en los años ochenta.

Cuadro No. 3

Carreteras y ferrocarriles de Centroamérica

País	Lontigitud vital (km)	Carreteras	Auto-motores	Longitud vía férrea (km) 1989	Longitud vía férrea (km) 1993	Equipo ferroviario total	Carga 1991 (TM)	Pasajeros 1991
Belice	3.001	400	n.d.	-	-	-	-	-
Guatemala	13.200	3.100	200.000	1.272	927	1.745	426.000	293.000
El Salvador	15.200	1.750	190.000	963	602	634	326.000	410.000
Honduras	11.400	2.400	100.000	1.495	956	1.281	1.633.000	980.000
Nicargua	9.600	1.600	100.000	305	249	204	89.000	2.619.000
Costa Rica	35.600	5.300	240.000	1.031	564	1.429	974.000	700.000
Panamá	9.700	3.200	190.000	...	147	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: FEDEPRICAP 1993; COCAFER 1989.

La ampliación de los sistemas de transporte en los pequeños países y las conexiones supranacionales de las redes viales hacen creer que las desigualdades espaciales a nivel regional, nacional y centroamericano se pudieron reducir y que mediante la creación de las precondiciones infraestructurales se realizó un aporte considerable a la integración socio-económica del istmo. La distribución de los volúmenes de tránsito ilumina una situación bien distinta: trechos poco utilizados en la periferia y trechos sobreusados en los alrededores de las capitales son los dos extremos. Cerca de las fronteras internacionales se encuentran territorios de debilidad relativa y el tránsito internacional tiene poco peso.

Las disparidades regionales y la polarización del transporte terrestre por los centros nacionales de la economía dajan ver que la integración interestatal no redundó en interrelaciones funcionales profundas o en una reorientación de los flujos del tránsito. El tránsito intrarregional se basa en la vinculación de las regiones economicamente activas y se limita a ciertos sectores económicos. El efecto de la integración se redujo entonces a ciertas áreas y no ha cambiado en forma significativa el rumbo del desarrollo territorial y socio-económico.

Hasta hoy se pueden observar marcadas diferencias entre los países de la región en cuanto a la densidad y el estado de la red vial. Mientras que en El Salvador y Guatemala las carreteras de todo tiempo se hallaban en buen estado en los años sesenta, hoy apenas un 15% se puede categorizar así, en tanto que casi la mitad pertenece a la categoría mal transitable (FEDEPRICAP 1993). La situación en Honduras y en Costa Rica es relativamente favorable con relaciones casi recíprocas respecto al estado de las carreteras y la vejez de las unidades de tránsito (ver el cuadro No. 3). Esto también se comprueba a través de la encuesta del año 1992 a las empresas exportadoras. Para los empresarios del sector agroexportador no-tradicional de Costa Rica, el transporte interno casi no representa problemas.

Mientras que en El Salvador y Guatemala un 80% de los equipos de transporte terrestre tienen una edad de diez años o más, en Costa Rica un 50% de las unidades tienen menos de diez años, situación relacionada con el desarrollo de la capacidad de compra y la política de importación. Por envejecimiento, mantenimiento inadecuado y una escasa modernización de la infraestructura y de los equipos de tránsito, las instalaciones en todos los países son utilizables en forma limitada y requieren de grandes inversiones.

6. Pérdida del significado del transporte ferroviario

Desde el siglo XIX los ferrocariles tuvieron una posición dominante en el transporte en algunas regiones. Se trata sin embargo de trechos aislados entre los puertos y el interior del país, los cuales nunca se conectaron entre ellos. Por medio de la construcción de carreteras paralelas a las líneas férreas, y esto a su vez en relación con la transferencia que se realizó en el decenio de los sesenta de la administración de los ferrocarriles al Estado, se debilitó cada vez más el tránsito ferroviario. De ahí que éste tenga hoy un escaso significado como medio de transporte masivo en Centroamérica, lo que es de lamentar desde el punto de vista de las políticas energética y ecológica.

La ampliación de las líneas férreas se realizó en el último tercio del siglo pasado y al principio de éste, en el marco de una política que apuntaba hacia la integración a la economía mundial. Por esta razón, las pocas vías férreas están orientadas hacia los puertos internacionales. Conectan tanto las zonas de producción cafetalera y las aglomeraciones de la población en las zonas altas como las plantaciones de banano en las zonas bajas con las instalaciones para el transporte marítimo interoceánico. Ya durante el tiempo de su construcción, empresas de capital foráneo se apropiaron de los ferrocarriles y los organizaron según sus intereses comerciales.

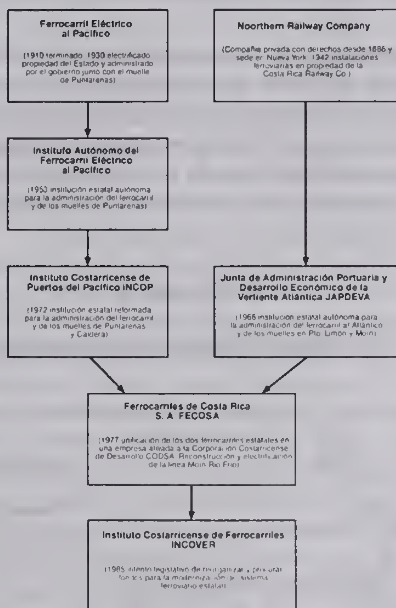
La extensión de las líneas principales se quedó atrás en comparación con los ramales y las líneas intraempresariales en las plantaciones. Todavía a principios de la década de los sesenta siete ferrocarriles se hallaban en manos de las compañías bananeras, y sólo de manera muy reducida servían para el transporte público de personas y carga (TSC Consortium 1965). Las líneas principales de telégrafo y teléfono se encontraron igualmente en posesión de las empresas de transporte. Por la falta de competencia y la posición de monopolios regionales, obtuvieron ganancias considerables.

Esta situación cambió con la construcción de carreteras paralelas en el marco de la planificación estatal del tránsito y el traspaso del transporte de personas y carga hacia el camión y el autobús, medios de transporte más baratos, rápidos y flexibles. Al bajar las ganancias no efectuaron las inversiones necesarias para la modernización, y creció la disposición de ceder a las presiones políticas y entregar las infraestructuras al Estado. Entre mediados de los cincuenta y mediados de los setenta los ferrocarriles más importantes pasaron a la responsabilidad de los gobiernos. El mal uso de los recursos, la sobredotación de per-

sonal y una baja en el volumen del transporte y en los ingresos, llevaron al crecimiento de los déficit e hicieron necesarias subvenciones crecientes. En el gráfico No. 3 se muestra cómo, en el caso de Costa Rica, los intentos de solucionar la crisis permanente por medio de reformas organizativas, no tuvieron resultados positivos sostenidos.

Gráfico No. 3

Cambios en la administración de los ferrocarriles de Costa Rica después de la Segunda Guerra Mundial



Los datos acerca de la longitud de las líneas y el transporte realizado comprueban lo afirmado arriba (ver el cuadro No. 3). Como las líneas férreas se construyeron casi por completo sin fundamento ni drenaje y el mantenimiento era muy deficitario, hoy se encuentran en mal estado. Grandes trechos, los cuales todavía aparecen en los mapas, desde hace años se hallan fuera de uso. Las locomotoras y los coches, la técnica para señalar y la organización de la empresa están retrasadas, y un 65% de los aproximadamente seis mil empleados en los países del MCCA pasan de cincuenta años (COCAFER 1989). Por tal motivo, es de esperar que con la salida de los viejos empleados tambien se reduzca la presión sindical para mantener las líneas férreas. Una

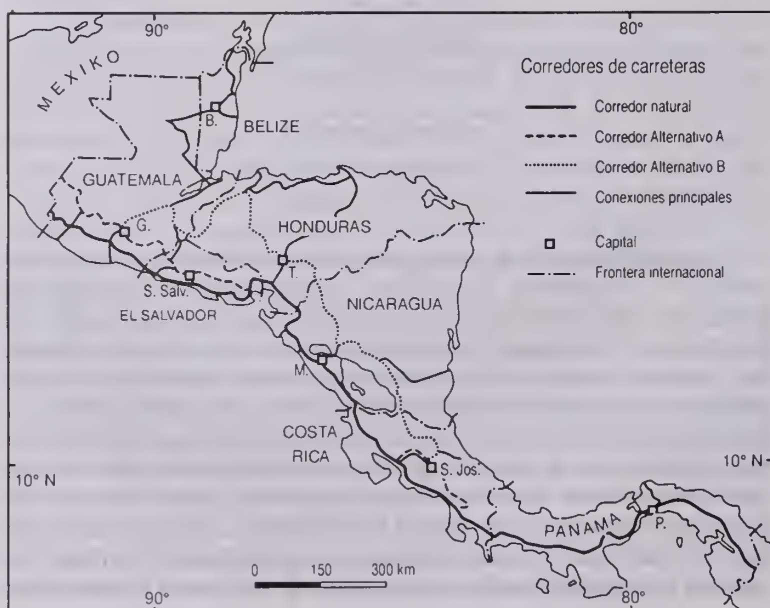
revitalización sostenida solamente se podría realizar mediante una renovación fundamental con altos costos, lo que en la actualidad parece poco probable. Por otro lado, la ampliación de sistemas de ferrocarriles rápidos para el transporte de personas en las aglomeraciones grandes, utilizando las líneas existentes, podría ganar importancia, como algunos primeros intentos en Costa Rica, los cuales han tenido resultados positivos, han demostrado.

7. Conceptos y programas para la ampliación de la infraestructura de transporte

Este breve resumen de la situación actual de la infraestructura del transporte en el istmo ha evidenciado que tanto en lo que respecta a las infraestructuras físicas como a la organización débil y el capital humano, son indispensables profundos cambios. Lo que es válido no sólo en cuanto a la apertura hacia el mercado mundial, sino también para reforzar la cooperación interestatal y mejorar la competitividad a nivel nacional.

Gráfico No. 4

Corredores viales en Centroamérica



Para lograr un nuevo crecimiento económico después de la crisis económica, a finales de la década pasada se tomaron iniciativas a diferentes niveles. Las Naciones Unidas, en mayo de 1988, proclamaron el Plan Especial de Cooperación Económica para Centro América (PEC), y en cumbres de los presidentes de la región se definieron las prioridades para los programas comunes de desarrollo y para su realización con apoyo internacional.

En este contexto, las infraestructuras de tránsito recibieron prioridad especial. Los ministros de transporte de los países de la región, REMITRAN, con asistencia de la SIECA, de la CEPAL y del BCIE, y con apoyo de instituciones públicas y privadas, coordinaron projectos para la ampliación de carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos. La base común la formaron los conceptos para la desregulación y la apertura al mercado mundial. Para mejorar el intercambio entre los países del área se definieron corredores centroamericanos de transporte vía. Ya en 1983 se habían identificado tres rutas principales para el tránsito interregional con una extensión global de 4.300 kilómetros. Estas rutas se clasificaron en prioridades para la construcción (ver el cuadro No. 4).

El *Corredor natural*, con una longitud total de aproximadamente 1.800 kilómetros, se extiende desde la frontera mexicana a lo largo de las llanuras de la vertiente pacífica hasta la ciudad de Panamá, y se debería ampliar hasta Colombia. La ruta casi no tiene que superar pendientes, es recta, y por lo tanto permite altas velocidades de viaje y costos bajos de operación. La carretera ya existe en su mayor parte y necesita arreglos en un 56%, lo que requerirá inversiones de alrededor de 220 millones de dólares.

La alternativa *Corredor A* abarca trechos de la vieja Carretera Interamericana y conecta los centros densamente poblados en las alturas de Guatemala, El Salvador y Costa Rica (alrededor de 900 kilómetros). Por el cambio de trechos montañosos y de cuencas, tiene que superar pendientes a través de carreteras con muchas curvas. Incisiones en el terreno, terraplenes y taludes muy inclinados le hacen más propenso a daños a la carretera en momentos de lluvias fuertes o de temblores, y encarecen su mantenimiento. Por tales motivos, un 80% de esta ruta se clasifica como que tiene necesidad de arreglos, y se estiman inversiones necesarias de alrededor de 128 millones de dólares.

El alternativo *Corredor B* se extiende desde Guatemala, y corre más al este a través de montañas y valles hasta el Valle Central de Costa Rica. En esta ruta de 1.600 kilómetros de extensión que conecta tanto las ciudades más grandes como los territorios menos poblados faltan todavía trechos largos, por lo que un habría que ampliar un 61% del corredor con una inversión de alrededor de 221 millones de dólares.

Cuadro No. 4

Corredores viales y su reconstrucción en Centroamérica

Corredor	Longitud (km)	Estado bueno (%)	Estado malo (%)	Rehabilitación (%)	Reconstrucción/ ampliación (%)	Expansión (%9	Inversión (US $)
Natural	1.003	10	74	75	25	-	226,50
Alternativo A	719	-	47	87	13	-	132,50
Alternativo B	981	3	67	62	35	3	228,20
Conexiones	1.541	3	64	34	58	9	452,20
Totales	4.244	4	64	59	37	4	1.039,20

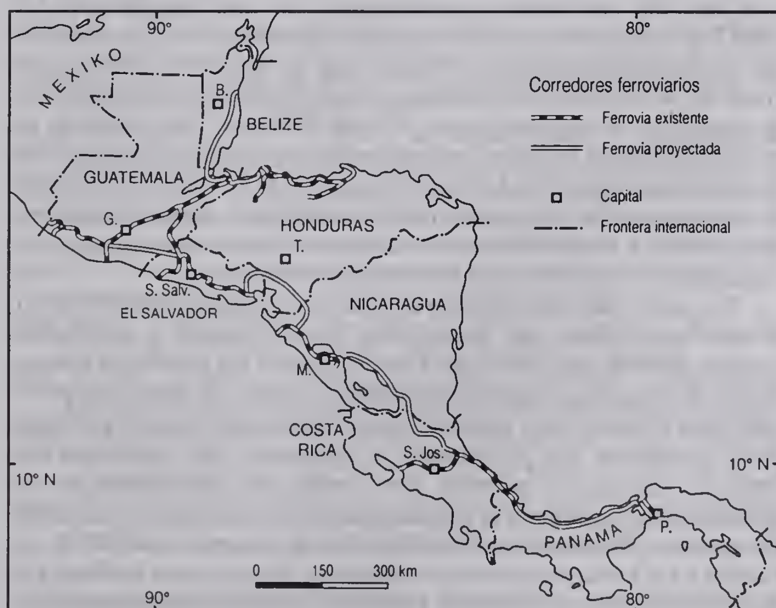
Fuente: Programa de carreteras para integración de Centroamérica.

Una cuarta categoría abarca las *conexiones* entre los corredores, con una longitud de 1.540 kilómetros. Se elegieron más que todo considerando intereses nacionales, y conectan zonas importantes de producción y las capitales con los puertos y corredores. Para la ampliación de los trechos, los cuales sólo parcialmente se incluyen en el mapa 5, son necesarias inversiones de casi 500 millones de dólares (ver el cuadro No. 4).

Un programa similar, titulado Programa Regional de Rehabilitación Ferroviaria, se desarrolló en 1989 por la Comisión Centroamericana de Ferrocarriles (COCAFER) en coordinación con REMITRAN y la SIECA. Está prevista en cinco países la renovación de casi 950 kilómetros de líneas férreas, cuya demanda financiera es de alrededor de 120 millones de dólares (ver el gráfico No. 5). Las líneas se podrían ampliar para formar un corredor norteño, el cual corre entre Puerto Cortés en Honduras, Santo Tomás en Guatemala y Acajutla en El Salvador, y un corredor del sur, desde Corinto y Granada en Nicaragua hasta Limón en Costa Rica y Almirante en Panamá. Para realizar estos corredores serían necesarias considerables nuevas construcciones.

Gráfico No. 5

Corredores ferroviarios en Centroamérica



Propuestas más amplias de FEDEPRICAP 1993 parten de una conexión de los corredores ferroviarios para formar una línea continua con anchura de carril norteamericano desde México hasta Panamá, con líneas translaterales hasta Belice y el norte de Honduras. Para realizar esta alternativa sería necesaria la renovación de carriles existentes y la nueva construcción de trechos en las zonas fronterizas Guatamala-El Salvador, El Salvador, El Salvador-Nicaragua, Nicaragua-Costa Rica, lo mismo que trechos en el interior de Panamá. Para el proyecto se estima un tiempo de construcción de alrededor de cuarenta años, e inversiones cercanas a los mil millones de dólares. El financiamiento se propone asegurarlo formando una empresa privada a la que se afilien las empresas ferroviarias nacionales, y que reciba capital en los mercados regionales e internacionales. La concesión de cuando menos cuarenta años de duración debería asegurar el refinanciamiento.

De forma similar, FEDEPRICAP 1993 propone la construcción de una autopista de cuatro carriles de 2.200 kilómetros de longitud, desde la frontera mexicana hasta la colombiana, realizada también por un sujeto privado. Los costos de construcción y las ganancias se deberían realizar por concepto del peaje durante una concesión de 25 años. La línea correría paralelamente al corredor natural o usaría su trazado.

Estas propuestas, que parecen utópicas, parten de una revitalización sostenida de la economía regional y de un crecimiento sobreproporcionado del tránsito terrestre entre el norte y el sur del continente, consecuencia de una ampliación del NAFTA. Solamente en este caso sería factible la amortización de los costos enormes de inversión. Para la ejecución habría que crear las precondiciones jurídicas y organizativas, lo que requiere de procesos de negociaciones políticas difíciles. Los países de la región apenas en los años sesenta volvieron a recibir los derechos de soberanía sobre los ferrocarriles, puertos y la infraestructura de comunicación, los cuales habían entregado antes de manera descuidada a inversionistas extranjeros. Ahora, estos países con seguridad no quieren repetir errores similares.

Por otro lado las infraestructuras no pueden, como ha sido el caso hasta ahora, ser mantenidas, modernizadas y ampliadas exclusivamente por parte del Estado, el cual no posee para estas tareas ni base financiera ni credibilidad. Ante las limitadas posibilidades financieras y organizativas de las instituciones públicas para solucionar los problemas, es necesaria una participación limitada del sector privado por medio de inversiones en la infraestructura pública y la realización de servicios bajo concesiones temporales. El retiro total del Estado de la responsabilidad en cuanto a las infraestructuras de tránsito y los servicios básicos, no es recomendable por razones políticas y sociales fundamentales.

Bibliografía

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) 1993: *Diagnóstico del programa de financiamiento de puertos y aeropuertos para Centroamérica*. Tegucigalpa.

BCIE-BID-PNUD-SIECA 1977: *Estudio centroamericano de transporte (ECAT) 1974-1975*, vols. I-VIII. San Salvador.

BCIE 1992: *El sector transporte en Centroamérica*. Tegucigalpa.

Botey S., A. M. 1993: "Ferroviarios y portuarios frente al ajuste estructural", en *Ciencias Sociales* No. 60, págs. 73-84.

CEPAL 1965: *Carreteras, puertos y ferrocarriles de Centroamérica*. México.

CEPAL 1971: *Alternativas del transporte en el Mercado Común Centroamericano*, vols. I-II. México.

CEPAL 1989: *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

CEPAL 1992: *La reestructuración de empresas públicas: El caso de los puertos de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Comisión Centroamericana de Ferrocarriles (COCAFE) 1989: *Programa regional de rehabilitación ferroviario*. SIECA, Guatemala.

Díaz Cuevas, M. 1994: *Transporte terrestre centroamericano*. Programa Alemán de Servicio Económico (ECON), San José.

FEDEPRICAP 1993: *Hacia Centroamérica por la vía de moderna infraestructura. Transporte, energía y telecomunicaciones*. San José.

Hoyle, B. S. (ed.) 1973: *Transport and development*. London.

Nuhn, H. 1982: "The evolution of transport systems and socio-economic integration in the small states of Central America", en *Economics*, vol. 26, págs. 87-108.

Nuhn, H. 1988: "Verkehrserschließung und Reginalentwicklung in Guatemala-Ansätze zur Erfassung der Zusammenhänge in einem Kleinstaat der Dritten Welt", en *Lateinamerikaforschung*. Hrsg. G. Gerold, Hannover, págs. 251-288.

REMITRAN-SIECA 1991: *Programa de carreteras para la integración de Centroamérica*. Proyecto PEC-PNUD, CAM-90-012. Guatemala.

Reunión de Ministros Responsables del Transporte en Centroamérica (REMITRAN) 1990: *Proyectos de infraestructura de transporte en Centroamérica en la década de los noventa* (PRODECA). Tegucigalpa.

SIECA 1971: *Estudio y formulación de bases para una política de servicios de transporte por carretera en Centroamérica*. Guatemala.

SIECA 1977: *Identificación de obstáculos que afectan el servicio de transporte de carga en el Mercado Común Centroamericano*. Guatemala.

SIECA 1992: *Lineamientos estratégicos para el desarrollo regional de la infraestructura en el marco de la integración centroamericana*. Guatemala.

SIECA-BID 1993: *Infraestructura regional: evaluación y opciones*. Programa regional de apoyo al desarrollo y la integración de Centroamérica (PARADIC). Guatemala.

Siri, G. 1971: "El efecto de las carreteras en la integración económica de la América Central", en *El Trimestre Económico* (México), págs. 1089-1098.

TSC Consortium 1965: *Central American transportation study 1964-65*, vols. I-II, o. O.

Sobre los autores:

Andreas Stamm:	geógrafo, laboró como investigador de la Universidad de Marburg. Actualmente es consultor independiente y asesor de empresas en Costa Rica.
Liliana Morera:	jurista, laboró como investigadora de la Universidad de Marburg. En la actualidad es docente en la Universidad de Costa Rica.
Maricela Cascante:	tecnóloga de alimentos, es doctorante en sociología de la Universidad de Marburg.
Maria Trivelato:	especialista en el manejo integrado de plagas, labora en COOPIBO, San José.
Denise Stanley:	doctorante en economía agrícola de la Universidad de Wisconsin-Madison.
Jürgen Weller:	politólogo, es funcionario de la CEPAL, Santiago de Chile.
Gladys Tablada:	economista agrícola, es funcionaria de la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA).
Mario Fernández:	sociólogo, profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, y de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica.
Helmut Nuhn:	geógrafo, profesor e investigador de la Universidad de Marburg.

Impreso en los talleres de
Imprenta y Litografía MUNDO GRAFICO S.A.
San José, Costa Rica
en el mes de enero de 1996,
su edición consta de 1000 ejemplares.

Existe una discusión, a veces muy polarizada, entre los que, por un lado, ven las actuales medidas de apertura comercial y desregulación como precondición para un crecimiento sostenido del sector agrario, con una consecuente disminución de los problemas fiscales; y los que, por otro lado, combaten el proyecto neoliberal por considerar que éste puede atentar contra la sobrevivencia del campesinado, la base cultural de las sociedades centroamericanas y los recursos naturales de la región.
Esta polarización ideológica constituye un obstáculo en la búsqueda de un mejor entendimiento de lo que el cambio significa, y del desarrollo de propuestas concretas que señalen un camino más justo y sostenible. Casi nunca se encuentran, o son muy escasos, estudios en los que cientistas sociales analicen, por ejemplo, formas adecuadas de hacerle llegar al pequeño productor los beneficios relacionados con las nuevas opciones de mercado en el marco de las exportaciones no-tradicionales.
En vista de este vacío en la diversidad de análisis que hasta ahora se han realizado, es que el presente libro reúne informaciones empíricas tanto para mejorar los conocimientos sobre el cambio en el modelo de desarrollo en Centroamérica, como para aportar a la búsqueda de caminos más prometedores para la población rural del istmo.

Autores
Andreas Stamm • Liliana Morera • Maricela Cascante • Maria Dalva Trivelato • Denise Stanley • Jürgen Weller • Mario E. Fernández • Gladys Tablada • Helmut Nuhn

ISBN 9977-83-092-4